Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2015–2016

33 962 Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)

E

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 17 december 2015

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van het voorlopig verslag en dankt de partijen voor de gestelde vragen en de uitgesproken waardering. De regering is verheugd dat uw Kamer de behandeling voortvarend ter hand heeft genomen, onder meer door het houden van een deskundigenbijeenkomst en het uitbrengen van dit voorlopig verslag. De regering hoopt dat met deze memorie van antwoord de vragen naar tevredenheid zijn beantwoord.
De parlementaire behandeling van het wetsvoorstel is een belangrijke stap op weg naar de stelselherziening van het omgevingsrecht. De regering ziet dan ook uit naar het vervolg van de behandeling.
Bij de beantwoording is de volgorde van het verslag aangehouden. Over verschillende onderwerpen zijn vragen van gelijke strekking gesteld. Waar dat aan de orde is wordt terugverwezen naar eerdere antwoorden. Over een aantal thema's heeft de regering naar aanleiding van vragen en opmerkingen van leden van meerdere fracties eerst een wat algemenere beschouwing gegeven waar bij latere antwoorden naar terugverwezen wordt. Dit geldt voor:
- de werking van het subsidiariteitsbeginsel, vraag [6];
- de visie van de regering op het begrip gebruiksruimte, vraag [14];
- de verschillende aspecten van flexibiliteit, vraag [52].

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

[1]
De leden van de VVD-fractie vragen of het wetsvoorstel natuurbescherming wel past bij dit wetsvoorstel. Zij vinden het wetsvoorstel natuurbescherming veel minder een ontwikkelingswet en geven aan dat het wetsvoorstel natuurbescherming niet vraagt om een samenhangende afweging, aangezien daarin de intrinsieke waarde van natuur wordt vastgelegd die volgens deze leden moeilijk te normeren valt. Deze leden vragen of het wetsvoorstel natuurbescherming wel een ruimtelijk wetsvoorstel of omgevingswetsvoorstel is.
De natuur maakt onderdeel uit van de fysieke leefomgeving. De natuurregelgeving hoort daarom thuis in het omgevingsrecht. Op grond van de

kst-33962-E
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

Europese vogelrichtlijn en habitatrichtlijn moet de regelgeving voorzien in specifieke, op bescherming van natuurwaarden gerichte, afwegingskaders. Binnen die kaders is ruimte voor nieuwe ontwikkelingen. Ook andere onderdelen van het omgevingsrecht kennen dergelijke specifieke afwegingskaders. De intrinsieke waarde van de natuur is één van de beweegredenen voor de natuurregelgeving, zoals blijkt uit de doelbepaling van het wetsvoorstel natuurbescherming (artikel 1.10). De intrinsieke waarde van de natuur heeft overigens geen normatieve gevolgen voor de toetsing van ontwikkelingen. Het wetsvoorstel natuurbescherming voorziet, vooruitlopend op de Omgevingswet, in een optimale aansluiting op het huidige omgevingsrecht en is afgestemd op de uitgangspunten van het voorstel voor de Omgevingswet. Zo wordt gewaarborgd dat de belangen als ruimte, water, infrastructuur, milieu en wonen en het belang van natuur in een vroegtijdig stadium op volwaardige wijze worden meegenomen bij bijvoorbeeld het vaststellen van een omgevingsplan. Het voornemen van de regering is om de inhoud van het wetsvoorstel natuurbescherming, eenmaal wet, als resultante van de recente parlementaire behandeling van dat wetsvoorstel, onder te brengen in het stelsel van de Omgevingswet. Dit zal geschieden via een voorstel voor een aanvullingswet natuur en een bijbehorend aanvullingsbesluit.
Het voorstel voor de Omgevingswet is op zijn beurt niet alleen gericht op ontwikkeling, maar ook op bescherming. Het wetsvoorstel is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang: a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften (artikel 1.3). De natuur maakt onderdeel uit van de fysieke leefomgeving. In het wetsvoorstel is dit nog eens tot uitdrukking gebracht in artikel 1.2, tweede lid. Ook de kernwaarden van het natuurbeleid, namelijk bescherming, beleving en benutting van de natuur maken integraal onderdeel uit van deze doelstelling van de Omgevingswet. Tegen die achtergrond zullen onderdelen van het natuurbeleid die van belang zijn voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud, de kwaliteit en het beheer van de fysieke leefomgeving onderdeel uitmaken van de omgevingsvisie. Dat geldt ook voor andere instrumenten, zoals omgevingsplannen en programma's. Ook het natuurbelang is er immers bij gebaat dat het al bij de visievorming door Rijk en provincie op de fysieke leefomgeving volwaardig wordt meegenomen en met andere belangen wordt verbonden. In relatie tot ruimtelijke belangen kan worden gedacht aan beleid om in een bebouwde of nog te bebouwen omgeving en in samenhang met andere belangen actief natuur te ontwikkelen. Een voorbeeld is de bevordering van gezonde soortenpopulaties in hun natuurlijke verspreidingsgebied op provinciaal en gemeentelijk niveau. Hoe beter het met de staat van instandhouding van een soort gaat, hoe meer zij kan verdragen, waardoor meer ontwikkelingen op andere terreinen van de fysieke leefomgeving mogelijk worden. Dit draagt bij aan een robuuste en veelzijdige natuur. Als het natuurbelang vanwege de Europese vereisten zwaarder moet wegen dan andere belangen, voorziet het wetsvoorstel in instrumenten die dat borgen. Voorbeelden daarvan zijn: het stellen van algemeen verbindende voorschriften waaraan activiteiten moeten voldoen, het instellen van een vergunningplicht voor activiteiten en het opstellen van instructieregels ter verzekering van de doorwerking van rijksbeleid of provinciaal beleid in het beleid van andere overheden.

[2]
De leden van de VVD-fractie veronderstellen een tegenstelling tussen het besluit op de aanvraag om een omgevingsvergunning door één bevoegd gezag en de afzonderlijke advisering op onderdelen door RUD's of andere bestuursorganen. Deze leden vertrouwen er op dat in de uitvoeringsregelgeving de functionele integratie verder ontwikkeld wordt. Zij vragen de regering om het spanningsveld tussen regionale uitvoeringsdiensten en afzonderlijke adviezen en vergunningafgifte door een integraal bevoegd gezag nader toe te lichten.
Terecht wijzen de leden van de VVD-fractie er op dat het wetsvoorstel de met de Wabo ingezette lijn continueert van specifieke beoordelingsregels per activiteit. Doordat het wetsvoorstel een aantal vergunningenstelsels die nu nog niet in de Wabo zijn opgenomen integreert, kan voor nagenoeg ieder initiatief één gecombineerde aanvraag worden ingediend, waarvoor één vergunning wordt verleend met maar één bevoegd gezag. Door een adviesbevoegdheid behoudt het oorspronkelijke bevoegd gezag een rol in de besluitvorming. Dit is wenselijk vanwege de specifieke deskundigheid van de adviseur of de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan dat op die wijze een specifieke taak voor de fysieke leefomgeving waar kan maken (bijvoorbeeld natuur). Het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning is daarbij verantwoordelijk voor een samenhangend besluit, mede op basis van de afzonderlijk uitgebrachte adviezen. Hoewel een uitgebracht advies zwaarwegend is, kan het bevoegd gezag daarvan gemotiveerd afwijken, gelet op zijn verantwoordelijkheid voor het besluit. Op een aantal manieren draagt het stelsel er aan bij dat het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning deze samenhang (functionele integratie) kan aanbrengen in het besluit over de omgevingsvergunning voor de aangevraagde activiteiten. In het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving worden alle beoordelingsregels bij elkaar gebracht. Daarbij wordt de formulering van verleningsgronden geüniformeerd. Hierdoor wordt het geheel van beoordelingsregels inzichtelijker. Daarnaast is in het wetsvoorstel in artikel 2.1, tweede lid, geregeld dat het bevoegd gezag rekening moet houden met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving. Deze regeling brengt ook met zich dat het bevoegd gezag de voorschriften die aan de omgevingsvergunning worden verbonden, ook daar waar ze afkomstig zijn van adviseurs, op elkaar moet afstemmen. Dit zorgt er voor dat vergunninghouders niet met tegenstrijdige voorschriften worden geconfronteerd.
Binnen deze werkwijze kunnen de betrokken bestuursorganen ervoor kiezen om de uitvoering van een taak te beleggen bij omgevingsdiensten. Het gaat daarbij om bundeling van deskundigheid met het oog op uitvoering, die geen gevolgen heeft voor de bovengenoemde bevoegdheden van bestuursorganen. Voor het basistakenpakket dat interbestuurlijk is vastgesteld in samenhang met het door uw Kamer aangenomen wetsvoorstel VTH[1] is dit verplicht. De bevoegdheid tot het uitbrengen van advies als bedoeld in artikel 16.15 van het wetsvoorstel zal in het voorgenomen Omgevingsbesluit niet worden toegedeeld aan een uitvoeringsdienst, maar bijvoorbeeld aan het college van burgemeester en wethouders. Voor zover een uitvoeringsdienst advies uitbrengt is dat dus in opdracht van bijvoorbeeld een gemeente of provincie. Op welke wijze overheden hun VTH-taken, naast de basistaken, willen organiseren in samenwerking met andere overheden is een keuze voor de betrokken bestuursorganen.

[1] Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (33 872).

[3]
De leden van de VVD-fractie vragen om een toelichting op het Bestuursakkoord implementatie Omgevingswet en vragen welke plek dit krijgt bij de uitvoering en implementatie van deze wet.
Met de vertegenwoordigers van de VNG, de UvW en het IPO heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu overeenstemming bereikt over de inhoud en organisatie van de implementatie. Dit is op 1 juli 2015 vast gelegd in het Bestuursakkoord implementatie Omgevingswet. Het bestuursakkoord markeert het begin van een meerjarige implementatieperiode waarin het Rijk en decentrale overheden samen optrekken, zodat alle overheidspartijen in staat zijn om de Omgevingswet vanaf het moment van invoering op een goede wijze toe te passen.
In het bestuursakkoord zijn afspraken vastgelegd over zowel de invoeringsbegeleiding als de ontwikkeling van het digitale stelsel.
De invoeringsbegeleiding bestaat uit opleidingen, pilots, een helpdesk en *«living labs»*. In dit programma is nadrukkelijk aandacht voor gedrags- en cultuurverandering, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Het implementatieprogramma wordt van onderop opgebouwd, afgestemd op de behoeften in de uitvoeringspraktijk. En er wordt samengewerkt met het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties om ook daar te komen tot een attitudeverandering. Iedereen zal immers niet alleen moeten leren werken met het nieuwe wettelijke stelsel, maar vooral ook in de geest daarvan.
In het bestuursakkoord zijn ook afspraken gemaakt over het digitale stelsel. Partijen delen de ambitie om in 2024 alle relevante beschikbare informatie, zowel over de van toepassing zijnde wet- en regelgeving als de gegevens over de fysieke omgevingskwaliteit ter plaatse, met één klik op de kaart beschikbaar te hebben en begrijpelijk te tonen. De hiervoor benodigde digitale voorzieningen worden vormgegeven in een helder samenhangend stelsel dat eenduidig wordt bestuurd en gefinancierd. Het digitale stelsel draagt op deze wijze bij aan de verbeterdoelen van de stelselherziening.
Het realiseren van die ambitie gebeurt stapsgewijs. Bij de ontwikkeling van het digitale stelsel onder de Omgevingswet wordt uitgegaan van een gefaseerde uitwerking. Iedere fase leidt tot een zelfstandig werkend afgerond geheel en wordt voorafgegaan door een *go/no-go*-moment. Dit geeft voldoende mogelijkheid tot bijsturing. De doorontwikkeling van het digitale stelsel in de periode 2019–2024 is daarbij afhankelijk van nader onderzoek en de (financiële) afspraken die met de medeoverheden worden gemaakt in het kader van de implementatie.
Met het bestuursakkoord is de basis gelegd voor een gezamenlijk implementatieprogramma van de decentrale overheden en het Rijk. Hiermee zijn de kaders vastgelegd waarbinnen partijen de komende jaren de implementatie verder zullen vormgeven.

[4]
De leden van de VVD-fractie hebben vragen over het bij amendement[2] ingevoegde artikel 5.32, dat op wetsniveau bepaalt dat een omgevingsvergunning kan worden geweigerd. Dit artikel is van toepassing als er sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor het verlenen van de vergunning zou leiden tot ernstige nadelige of mogelijk ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid. Zij gaan ervan uit dat in de algemene maatregel van bestuur (AMvB), die de toetsingskaders voor omgevingsvergunningen zal bevatten, wordt vastgelegd hoe de normering van deze weigeringsgrond begrepen moet worden om te voorkomen dat hierover onduidelijkheid gaat ontstaan.
Hoewel er niet veel weigeringsgronden voor omgevingsvergunningen in het wetsvoorstel zelf zijn opgenomen, is artikel 5.32 niet de enige weigeringsgrond voor een omgevingsvergunning die het wetsvoorstel

[2] Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 151.

bevat. Het wetsvoorstel bevat ook de weigeringsgrond vanwege de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet bibob), opgenomen in artikel 5.31, en de weigeringsgrond vanwege het onthouden van instemming, opgenomen in artikel 5.33. Alle andere beoordelingsregels zullen worden opgenomen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. De desbetreffende wetsbepaling richt zich direct tot het bevoegd gezag dat belast is met de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning. Gelet op het uitputtende karakter, biedt het artikel in de ogen van de regering geen grondslag om over de toepassing daarvan bij AMvB nadere regels te stellen. In de nota van toelichting bij het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving zal de regering wel nader ingaan op de specifieke weigeringsgrond van artikel 5.32 («bijzondere omstandigheden») in relatie met de andere in de AMvB op te nemen beoordelingsregels voor aanvragen om omgevingsvergunningen. De regering leest artikel 5.32 zo dat een alleen vergunning geweigerd kan worden als er plotseling bijzondere omstandigheden optreden, die maken dat vergunningverlening op dat moment niet in de rede ligt, bijvoorbeeld zoals bij een acute besmettingsgevallen van de Q-koorts. Wanneer de bijzondere omstandigheid zich niet meer voordoet, kan de vergunning nogmaals aangevraagd worden en vormt artikel 5.32 geen weigeringsgrond meer. Het artikel biedt het bevoegd gezag geen weigeringsgrond voor meer structurele beleidsopgaven, zoals bij voorbeeld bij een reeds aanwezige, permanente te hoge geluidbelasting, of een «teveel aan geitenstallen» in een gebied. In dergelijke gevallen zal met toepassing van het voorzorgbeginsel een beleid moeten worden ontwikkeld hoe de gezondheidsbedreigende belasting van de fysieke leefomgeving worden teruggebracht tot een aanvaardbare situatie, bijvoorbeeld in een omgevingsvisie of een programma. Dit beleid kan dan ook worden omgezet zetten in regels, op te nemen in het omgevingsplan. Daarmee verwacht de regering de onduidelijkheden die mogelijk kunnen ontstaan, weg te nemen.

[5]
De leden van de VVD-fractie vragen hoe het staat met de afspraken tussen het Rijk en gemeenten en provincies over de transparante opbouw van leges, en wanneer het parlement deze regels tegemoet kan zien. Daarbij geven deze leden aan dat bij amendement artikel 13.2 is ingevoegd.[3] Op grond hiervan kunnen bij AMvB regels worden gesteld over de legestarieven voor de behandeling van vergunningaanvragen en voor heffingen inzake de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van deze wet. De leden vragen of deze bepaling kan worden beschouwd als stok achter de deur.
Deze bepaling kan inderdaad worden beschouwd als stok achter de deur. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werkt nu aan een aanpassing van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (verder: BBV), een AMvB op grond van de Gemeentewet en de Provinciewet. Deze aanpassing behelst dat gemeenten en provincies een transparante cijfermatige en inhoudelijke toelichting op de totstandkoming en kostendekkendheid van de leges moeten opnemen. Het wijzigingsbesluit zal op korte termijn voor advies worden gezonden aan de Afdeling advisering van de Raad van State. De te verwachten plaatsing in het Staatsblad zal dan rond 1 april 2016 zijn, wat betekent dat, voor dit onderdeel van het besluit, het met ingang van de begroting en jaarstukken 2017 in werking zal treden. Met het vastleggen van deze regels kan vooralsnog worden voorkomen dat het nodig is om de stok achter de deur (uit artikel 13.2) in te zetten.
Overigens voorziet het wetsvoorstel in een grondslag voor leges voor bevoegdheden van het Rijk (aanvraag, wijziging of intrekking van

[3] Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 67.

besluiten). Voor decentrale bestuursorganen is de grondslag daarvoor opgenomen in de Gemeentewet, de Waterschapswet en de Provinciewet. Het heffen van leges is een bevoegdheid en geen verplichting.

[6]

De leden van de VVD-fractie vragen om uitleg over de reikwijdte en gelding van het subsidiariteitsbeginsel bij taken en bevoegdheden waarbij de inachtneming van dat beginsel niet specifiek in de Omgevingswet is voorgeschreven. Zij verwijzen naar de nationale of provinciale programma's en omgevingsvisies waarvoor dat beginsel in het wetsvoorstel niet van toepassing is verklaard.

Het voorstel voor de Omgevingswet is opgebouwd vanuit het subsidiariteitsbeginsel «decentraal, tenzij». Daaruit volgt dat de zorg voor de fysieke leefomgeving in de eerste plaats bij de gemeenten en, waar het gaat om het waterbeheer, bij de waterschappen ligt. Ook het Rijk en de provincies hebben echter een rol in de zorg voor de fysieke leefomgeving. Sommige aspecten of onderdelen van de fysieke leefomgeving kunnen immers vanwege hun schaalniveau, vanwege de wens tot het bieden van een gelijk speelveld of beschermingsniveau, vanwege de ingewikkeldheid van de materie of vanwege de nationale veiligheid, beter worden belegd bij het Rijk of de provincies. Hierop is uitgebreider ingegaan in de memorie van toelichting (blz. 76/77). Leidend voor het bepalen van de rol van het Rijk en de provincies is het subsidiariteitsbeginsel. Dit beginsel is opgenomen in de Gemeentewet (artikel 117) en de Provinciewet (artikel 115) en is allereerst toegepast bij de toedeling van de verschillende taken en bevoegdheden aan de te onderscheiden bestuursorganen in het wetsvoorstel. Voor die gevallen waarbij niet op voorhand is vast te stellen welk bestuursorgaan verantwoordelijk moet zijn, biedt het wetsvoorstel vervolgens aan het Rijk en de provincies een zelfstandige beleidsruimte om te bepalen welke belangen binnen de algemene overheidszorg voor de fysieke leefomgeving zich het best lenen voor behartiging door het Rijk of de provincie. Die beleidsruimte wordt begrensd doordat het subsidiariteitsbeginsel, dat is opgenomen in artikel 2.3 van het wetsvoorstel, op de normstellende bevoegdheden van het Rijk en de provincies in het wetsvoorstel toepassing is verklaard. Op de niet normstellende bevoegdheden in het wetsvoorstel, zoals de omgevingsvisie of het programma, is dit artikel niet van toepassing verklaard. De reden daarvoor is gelegen in het doel van het subsidiariteitsbeginsel en de wijze van regeling van het subsidiariteitsbeginsel in de Gemeentewet en Provinciewet.

In de Gemeentewet en Provinciewet is het subsidiariteitsbeginsel opgenomen om centralisatie van onderwerpen van zorg van de overheid te beperken. Het subsidiariteitsbeginsel heeft in die wetten uitsluitend betrekking op «maatregelen», wat in die context gelezen moet worden als de inzet van juridische instrumenten die daadwerkelijk leiden tot minder beslisruimte voor gemeenten of provincies, en niet op «voornemens». De regeling van en de toepasselijkheid van het subsidiariteitsbeginsel in het voorstel voor de Omgevingswet sluit hierbij aan. Het wetsvoorstel gaat uit van een scheiding tussen beleid en normstelling. Onderwerpen van zorg voor de fysieke leefomgeving kunnen alleen aan de vrije regelbevoegdheden van andere overheden worden onttrokken door regels te stellen (normstelling). Gelet op de hiërarchie van normen (ofwel de hiërarchie van algemeen verbindende voorschriften) is er dan geen ruimte meer voor andere overheden om die zorg voor dat onderwerp door middel van normstelling vorm te geven. Het Rijk en de provincies dienen dus terughoudend om te gaan met normstelling. Daarom is het subsidiariteitsbeginsel in het wetsvoorstel alleen op de normstellende bevoegdheden van Rijk en provincies van toepassing verklaard.

Voor die bevoegdheden van de provincies en het Rijk die niet als normstelling aan te merken zijn, zoals de bevoegdheid om een

omgevingsvisie vast te stellen of de bevoegdheid om een programma vast te stellen, is het subsidiariteitsbeginsel in het wetsvoorstel niet van toepassing verklaard. Dergelijke beleidsdocumenten beperken niet de taak- of bevoegdheidsuitoefening van andere overheden. Zij bevatten immers alleen de beschrijving van de doelstellingen van het betreffende bestuursorgaan en de beschrijving van de wijze waarop dat bestuursorgaan die doelstellingen wil bereiken. Dat bestuursorganen het beleid zoals dat is geformuleerd door andere bestuursorganen bij hun besluitvorming dienen te betrekken verandert daar niets aan. Omdat het wetsvoorstel geen dwingende juridische doorwerking aan omgevingsvisies en programma's verbindt, mag het bestuursorgaan een afweging maken tussen de eigen belangen en het eigen beleid of de belangen en het beleid van het andere bestuursorgaan én kan dus oordelen dat het beleid of de belangen van het andere bestuursorgaan in het concrete geval een lager gewicht toekomt dan aan het eigen beleid of belang.
Omdat bestuursorganen gemotiveerd aan het beleid van andere bestuursorganen voorbij mogen gaan, heeft het van toepassing verklaren van een wettelijk subsidiariteitsbeginsel op deze bevoegdheden dus geen toegevoegde waarde. Het subsidiariteitsbeginsel uit de Gemeentewet en de Provinciewet en het subsidiariteitsbeginsel in het wetsvoorstel hebben dus slechts betrekking op de inzet van normstellende bevoegdheden door het Rijk en de provincies die de verantwoordelijkheden en taken van andere overheden beperken.
Anders dan de leden veronderstellen, kan onder de Omgevingswet bij de uitoefening van normstellende bevoegdheden door de provincies of het Rijk, niet worden volstaan met een verwijzing naar de in een omgevingsvisie of programma opgenomen doelstellingen of benoemde belangen. Dit voldoet niet aan de eisen die de toepasselijkheid van het in artikel 2.3 vervatte subsidiariteitsbeginsel aan de motivering van de toepassing van een bevoegdheid stelt. Bij de toepassing van een bevoegdheid die de vrije regelbevoegdheden van andere overheden beperkt, moet gemotiveerd worden waarom de inzet van die bevoegdheid in dat specifieke geval gelet op het subsidiariteitsbeginsel gerechtvaardigd is. Deze motivering kan door de rechter worden getoetst. Bij verwijzing naar een beleidsdocument, zoals een omgevingsvisie of een programma, is de motivering alleen toereikend als dat beleidsdocument al de motivering bevat waarom de inzet van die betreffende normstellende bevoegdheid gerechtvaardigd is. Een enkele verwijzing naar een in een beleidsdocument benoemd provinciaal of nationaal belang voldoet dus niet.

[7]
De leden van de VVD-fractie vragen de regering om uitvoerig uit te leggen wat de betekenis van de in het Bestuurakkoord implementatie Omgevingswet (verder: het bestuursakkoord) gemaakte afspraak is over het onderscheid tussen provinciale en gemeentelijke belangen. Verder vragen deze leden of artikel 2.3 niet te ruim geformuleerd is.
In het bestuursakkoord is over dit onderwerp het volgende opgenomen: «Het provinciaal belang, vastgesteld door provinciale staten, moet altijd kenbaar zijn én gemotiveerd worden. Uit de motivering moet duidelijk worden dat het provinciaal belang niet doelmatig en doeltreffend door het gemeentelijk bevoegd gezag kan worden behartigd. Provincies zullen hier terughoudend mee om gaan.»
Uit de vraag van de genoemde leden maakt de regering op dat zij de indruk hebben gekregen dat door het bestuursakkoord een te ruime interpretatie van artikel 2.3 van het wetsvoorstel wordt voorkomen en vragen of dat klopt. Zoals hiervoor en ook bij de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is aangegeven, strekt de opname van het subsidiariteitsbeginsel in artikel 2.3 van het wetsvoorstel ertoe om het Rijk en de provincies tot terughoudendheid te dwingen bij het aan zich trekken van onderwerpen van zorg voor de fysieke leefom-

geving (decentraal, tenzij). De mate waarin deze bepaling tot terughoudendheid dwingt, wordt echter mede bepaald door de wijze waarop de bestuursorganen van het Rijk en de provincies daarmee in de praktijk zullen omgaan. Zoeken zij de grenzen van wat nog mogelijk is op, of handelen zij echt naar de bedoeling van deze bepaling? In het bestuursakkoord is met deze passage vastgelegd dat de provincies zich daadwerkelijk committeren aan de bedoeling van deze bepaling, namelijk een terughoudende rol van de provincies. Het klopt dus dat deze passage uit het bestuursakkoord erop is gericht een ruimhartige toepassing van artikel 2.3 van het wetsvoorstel te voorkomen.
Artikel 2.3 biedt aan de bestuursorganen van provincies en het Rijk ook de mogelijkheid om een bevoegdheid uit te oefenen vanuit een doelmatigheids- en doeltreffendheidsoogmerk of ter uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting. Ook daarbij geldt dezelfde terughoudendheid. Zoals in de nota naar aanleiding van het nader verslag (blz. 113) is aangegeven, is het criterium in onderdeel b van het tweede en derde lid van het artikel opgenomen omdat de bestuursorganen van provincie en Rijk soms ook een taak of bevoegdheid moeten kunnen uitoefenen vanuit enkel een doelmatigheids- en doeltreffendheidsoogmerk of ter uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting. Hierbij hoeft geen als zodanig aangeduid provinciaal respectievelijk nationaal belang aan de orde te zijn. Regels die uitsluitend vanwege een doelmatigheids- en doeltreffendheidsoogmerk zijn gesteld zijn bijvoorbeeld te vinden in het Bouwbesluit 2012 en het Activiteitenbesluit milieubeheer. Ook in die gevallen dwingt de toepasselijkheid van artikel 2.3 de bestuursorganen van de provincies of het Rijk om te motiveren waarom het doelmatig en doeltreffend is om die bevoegdheid op provinciaal- of rijksniveau uit te oefenen. Dit impliceert dus ook een motivering waarom de gemeentebesturen of, bij toepassing door het Rijk, ook de provinciebesturen die bevoegdheid niet doelmatig en doeltreffend zouden kunnen uitoefenen. Ook dit onderdeel van artikel 2.3 sluit naadloos aan bij de regeling van het subsidiariteitbeginsel in de Gemeentewet en de Provinciewet. Die wetten vergen ter bevordering van de decentralisatie dat wordt gemotiveerd dat het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen of provinciebesturen kan worden behartigd. De regering heeft geen redenen gezien waarom in afwijking van de Gemeentewet en de Provinciewet, inzet van bevoegdheden op grond van de Omgevingswet altijd de aanwezigheid van een nationaal of provinciaal belang zou moeten vergen. De kern van het subsidiariteitsbeginsel is immers die doelmatigheids- en doeltreffendheidstoets en niet zozeer of iets aangemerkt wordt als van een «hoger belang». Het gaat erom dat de opgaven voor de fysieke leefomgeving worden aangepakt op het meest geschikte overheidniveau.
Overigens, het feit dat de provincies of het Rijk op grond van deze doelmatigheids- en doeltreffendheidsoverwegingen een onderwerp van zorg voor de fysieke leefomgeving aan zich trekken, sluit een rol van de andere bestuursorganen vaak niet uit. Uit het subsidiariteitsbeginsel volgt immers ook dat de inzet van de bevoegdheid niet verder mag gaan dan vanuit doelmatigheids- en doeltreffendheidsoverwegingen noodzakelijk is (het subsidiariteitsbeginsel omvat ook een proportionaliteitstoets). Dit betekent dat voor het decentraal bestuur vaak ruimte bestaat om – binnen bepaalde grenzen – lokaal of regionaal maatwerk te bieden. Ook heeft het decentraal bestuur in dit soort gevallen vaak een uitvoerende rol, bijvoorbeeld het verlenen van vergunningen in gevallen waar het instellen van een vergunningenstelsel vanuit het oogpunt van doelmatigheid of doeltreffendheid door het Rijk gebeurt. Een voorbeeld is de vergunningverlening voor bouwactiviteiten.
Gelet op het bovenstaande en in antwoord op de vraag van de leden hierover, is de regering dus niet van oordeel dat artikel 2.3 van het wetsvoorstel te ruim geformuleerd is.

[8]

De leden van de VVD-fractie vragen vervolgens welke betekenis moet worden toegekend aan artikel 2.2, derde lid, van het wetsvoorstel in relatie met artikel 2.3 van het wetsvoorstel.

Artikel 2.2 van het wetsvoorstel gaat over de minst belastende interventie en artikel 2.3 over subsidiariteit. Het derde lid van artikel 2.2 is bij amendement[4] aan het wetsvoorstel toegevoegd. De toelichting bij dit amendement geeft aan dat hiermee *«tot uitdrukking [wordt] gebracht het principe van de «minst belastende interventie», op het moment dat bestuursorganen in de bevoegdheden van andere bestuursorganen treden. Dit is een verdere uitwerking van het principe «decentraal tenzij» wat al in de wet wordt geregeld (onder andere artikel 2.3). Bestuursorganen moeten bij het uitoefenen van hun taken en bevoegdheden niet onnodig in de taken of bevoegdheden van andere bestuursorganen treden. Dat wordt geregeld met het nieuwe derde lid. Zo is bijvoorbeeld voorstelbaar dat bij het vaststellen van instructieregels waar mogelijk met zo open mogelijke formuleringen wordt gewerkt. De gemeente c.q. de provincie heeft dan zelf de mogelijkheid om invulling te geven aan deze open formulering en heeft daarbij afwegingsruimte, terwijl het doel achter de instructieregel wel wordt bereikt.»*

De betekenis van artikel 2.2, derde lid, in verhouding tot artikel 2.3 is dat dit het beginsel van de «minst belastende interventie» dat al in artikel 2.3 van het wetsvoorstel was vervat expliciet maakt. In de memorie van toelichting (blz. 103, 107, 400) en in de schriftelijke beantwoording van de vragen van de Tweede Kamer in de nota naar aanleiding van het verslag en de nota naar aanleiding van het nader verslag, heeft de regering aangegeven dat artikel 2.3 niet alleen het beginsel van subsidiariteit bevat maar ook het beginsel proportionaliteit. Ook de normstelling mag naar haar vorm en inhoud niet verder gaan dan hetgeen een doeltreffende verwezenlijking van het beoogde doel vergt. Waar mogelijk dient deze ruimte te laten voor lokaal of regionaal maatwerk. Met het in artikel 2.3 vervatte beginsel van proportionaliteit is door de regering dus hetzelfde resultaat beoogd als de opstellers van het amendement met het beginsel van minst belastende interventie beogen.

De werking van het in het derde lid van artikel 2.2 opgenomen beginsel van «minst belastende interventie» is wel anders en breder dan het in artikel 2.3 vervatte subsidiariteitsbeginsel en proportionaliteitsbeginsel. Artikel 2.3, tweede en derde lid, geldt alleen voor taken en bevoegdheden waarvoor dat expliciet is bepaald, artikel 2.2 geldt in alle gevallen.

Artikel 2.2, derde lid, heeft daarmee net als het eerste lid van dat artikel het karakter van een bestuurlijk beginsel. Het artikel beoogt niet een verdergaande juridisering. Als een bestuursorgaan er evident aan voorbij gaat, zonder adequate motivering, kan de vraag aan de orde komen in hoeverre er sprake is van bestuurlijke onzorgvuldigheid. De werking van artikel 2.2, derde lid, is verder niet beperkt tot de bestuursorganen van de provincies en het Rijk. Dit bij amendement aan het wetsvoorstel toegevoegde artikellid heeft ook betekenis voor de bestuursorganen van de gemeenten en waterschappen. Ook zij dienen bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden zo min mogelijk te treden in de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen. Dit betekent voor gemeenten bijvoorbeeld dat zij hun taak tot het behoeden van de staat en werking van de openbare wegen in hun gemeente, op zodanige manier uitoefenen dat het waterschap, de provincie en het Rijk niet worden belemmerd om hun taak tot het behoeden van de staat en werking van de wegen die bij hen in beheer zijn goed uit te oefenen.

[4] Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 35.

[9]

De leden van de VVD-fractie zien graag verduidelijkt of, en zo ja, in hoeverre de provincie bij de goedkeuring van het projectbesluit van een waterschap gehouden is aan artikel 2.2 of 2.3 van het wetsvoorstel.

Op grond van artikel 16.72 van de Omgevingswet moet een projectbesluit van een waterschap worden goedgekeurd door gedeputeerde staten. Deze goedkeuring door gedeputeerde staten is noodzakelijk omdat het waterschap een functioneel bestuursorgaan is en niet tot het algemeen bestuur behoort. De taken en bevoegdheden van een waterschap zijn begrensd tot het functioneel waterbeheer. Bij de redactie van artikel 16.72 is ervoor gekozen om geen specifieke toetsingsgrond voor te schrijven. Dit betekent dat de algemene regeling van goedkeuring in artikel 10:27 Awb van toepassing is. Hieruit volgt dat gedeputeerde staten slechts goedkeuring aan het projectbesluit van het waterschap kunnen onthouden wegens «strijd met het recht». De regering heeft twee subvragen afgeleid uit de vraag van deze leden:

Allereerst de vraag of gedeputeerde staten de artikelen 2.2 en 2.3 kunnen betrekken bij de vraag in het kader van de goedkeuring: of het projectbesluit van een waterschap in «strijd is met het recht». Dat wil zeggen of zij moeten toetsen of het *waterschap* zich aan het bepaalde in deze artikelen gehouden heeft. Daarnaast kan de subvraag worden afgeleid of de artikelen 2.2 en 2.3 de goedkeuringsbevoegdheid van *gedeputeerde staten* inkaderen.

In de artikelen 2.2 en 2.3 is het volgende geregeld:

a. Het eerste lid van artikel 2.2 bevat de opdracht dat de bestuursorganen bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet rekening houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en deze af te stemmen. Het tweede lid van artikel 2.2 geeft aan dat bestuursorganen hun taken en bevoegdheden gezamenlijk kunnen uitoefenen en daarbij niet tot een overdracht van die taken en bevoegdheden overgaan. Deze bepaling kan niet van toepassing zijn op deze vraag, en wordt bij de beantwoording niet betrokken.
b. In het derde lid van artikel 2.2 is geregeld dat de uitoefening van een bevoegdheid niet verder mag gaan dan nodig voor de uitvoering van een taak of bevoegdheid. In dit lid is het principe van de «minst belastende interventie» vastgelegd.
c. In artikel 2.3 is het beginsel van subsidiariteit en proportionaliteit geregeld.

Ad a. De toetsing door gedeputeerde staten of er sprake is van «strijd met het recht», omvat niet alleen de beoordeling of er sprake is van strijd met een wet in formele zin, lagere regelgeving, of regels met een hogere status zoals het recht van de Europese Unie en een ieder verbindende verdragsbepalingen. Het omvat ook de beoordeling of het waterschap heeft voldaan aan de wettelijke opdrachten die de Omgevingswet aan de bestuursorganen geeft die zijn belast met de zorg voor de fysieke leefomgeving. Dit betekent dat gedeputeerde staten moeten beoordelen of het dagelijks bestuur van het waterschap bij het vaststellen van het projectbesluit zich voldoende en op de juiste wijze rekenschap heeft gegeven van de andere belangen op het terrein van de fysieke leefomgeving dan alleen de belangen van het functioneel waterbeheer. Bij deze andere belangen kan het bijvoorbeeld gaan om ruimtelijke belangen, cultuurhistorische belangen of landschappelijke belangen. Dit betreft dus de toets of het projectbesluit niet in strijd komt met andere (buiten het bereik van het functioneel bestuur) vallende belangen en omvat mede de toets of door het waterschap is voldaan aan artikel 2.2, eerste lid.

Ad b. De toetsing door gedeputeerde staten van het projectbesluit van een waterschap omvat ook de beoordeling of het projectbesluit niet verder gaat dan strikt noodzakelijk is (artikel 2.2, derde lid). Dit betreft onder meer de beoordeling door gedeputeerde staten of het projectbesluit van het

waterschap slechts het omgevingsplan wijzigt voor zover dat noodzakelijk is vanwege het project. Deze eis is opgenomen in artikel 5.52, eerste lid, en is een concretisering van artikel 2.2, derde lid.
Ad c. De vraag of artikel 2.3 van toepassing is bij de goedkeuring van het projectbesluit van een waterschap moet ontkennend worden beantwoord. Allereerst is artikel 2.3 alleen van toepassing als dat artikel expliciet van toepassing is verklaard in de regeling waar de taak of bevoegdheid aan een bestuursorgaan wordt toegekend. Voor de goedkeuring van gedeputeerde staten, bedoeld in artikel 16.72 van het wetsvoorstel, is dat niet het geval. Daarom is artikel 2.3 niet van toepassing op de goedkeuring. Daarnaast heeft de vraag of sprake is van «strijd is met het recht» bij de goedkeuring van een projectbesluit betrekking op de vraag of het waterschap bij de vaststelling van een projectbesluit is gebleven binnen de begrenzing van het functioneel waterbeheer. Artikel 2.3 regelt niet de begrenzing van de bevoegdheden van het functionele bestuur ten opzichte van het algemene bestuur. Die begrenzing volgt uit de Waterschapswet. De Omgevingswet sluit daarbij aan door in artikel 5.44 te bepalen dat het waterschap een projectbesluit alleen kan vaststellen met het oog op de waterschapstaken voor de fysieke leefomgeving, als bedoeld in artikel 2.17. Gedeputeerde staten dienen bij de goedkeuring dus wel te toetsen of het projectbesluit van een waterschap blijft binnen de begrenzing van deze waterschapstaken voor de fysieke leefomgeving. Dit betreft echter geen toets aan artikel 2.3 omdat dat artikel niet van toepassing is op het waterschap.
De twee subvragen kan de regering dus als volgt beantwoorden:
Bij de beoordeling of het projectbesluit door een waterschap «in strijd met het recht» is genomen dienen gedeputeerde staten te toetsen of door het dagelijks bestuur van het waterschap is voldaan aan artikel 2.2, eerste lid, en artikel 2.2, derde lid (in samenhang met artikel 5.52). Artikel 2.3 is op deze beoordeling niet van toepassing.
Op de vraag in hoeverre de goedkeuringsbevoegdheid van gedeputeerde staten wordt ingekaderd door de artikelen 2.2 en 2.3 antwoordt de regering dat de coördinatie- en afstemmingsverplichting van artikel 2.2, eerste lid, vanzelfsprekend van toepassing is. Voor een goede invulling van de goedkeuringsbevoegdheid is het noodzakelijk dat gedeputeerde staten een volledig beeld hebben van de andere belangen op het terrein van de fysieke leefomgeving en niet alleen de belangen van het functioneel waterbeheer en de provincie zelf. Alleen dan kunnen zij goed beoordelen of het dagelijks bestuur van het waterschap bij het vaststellen van het projectbesluit zich voldoende en op de juiste wijze rekenschap heeft gegeven van de andere belangen op het terrein van de fysieke leefomgeving dan alleen de belangen van het functioneel waterbeheer. Het beginsel van minst belastende interventie uit artikel 2.2. derde lid, is naar zijn aard niet van belang voor de inkadering van de goedkeuringsbevoegdheid van gedeputeerde staten: de provincie treedt bij de goedkeuring niet in de taken en bevoegdheden van het waterschapsbestuur noch in de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen. Artikel 2.3 is op de goedkeuring door gedeputeerde staten daarom ook niet van toepassing verklaard. Gedeputeerde staten zijn bij het besluit om al of niet goed te keuren niet gebonden aan het subsidiariteitsbeginsel. Dat wil zeggen dat zij de goedkeurig ook zouden kunnen weigeren als het waterschapsbesluit niet in overeenstemming is met belangen zich niet als provinciaal belang laten kwalificeren.

[10]
De leden van de fractie van de VVD vragen in verband met de reikwijdte van het omgevingsplan of gemeenten ook autonome regels vanuit een heel ander beleid, zoals openbare orde, in het omgevingsplan moeten opnemen.

De reikwijdte van het omgevingsplan zal zich, anders dan het bestemmingsplan, niet meer beperken tot een goede ruimtelijke ordening. Het uitgangspunt is echter dat alleen de regels die een gemeente stelt over de fysieke leefomgeving samenhangend worden gebundeld in het omgevingsplan. Dat betekent dat autonome regels vanuit een ander beleid niet in het omgevingsplan hoeven te worden gesteld. In het bijzonder voor regels die zijn gericht op het beschermen van de openbare orde zou dat ook tot problemen leiden in verband met de aan de burgemeester toegekende taken en verantwoordelijkheden op dat terrein.

[11]
De leden van de VVD-fractie vragen verder of de provincie en het Rijk ook instructies kunnen geven of instructieregels kunnen stellen over regels die nu opgenomen worden in autonome verordeningen. Ze vragen verder of het toezicht door de provincies daarvoor gaat gelden en of de gemeentelijke autonomie wordt ingeperkt.
In het wetsvoorstel is expliciet geregeld dat het Rijk en de provincies alleen instructieregels kunnen geven over die onderdelen van het omgevingsplan die duidelijk medebewind betreffen of waar de gemeentelijke bevoegdheid tot het stellen van regels niet los kan staan van de rijksregelgeving:
- de uitvoering van specifieke wettelijke taken, vermeld in paragraaf 2.4.1;
- omgevingswaarden;
- de toedeling van functies aan locaties en regels die het oog daarop nodig zijn;
- maatwerkregels.

Gemeenten hebben bij deze onderdelen van het omgevingsplan discretionaire ruimte om eigen regels te stellen binnen de wettelijke kaders. De inperking van de bevoegdheid tot het stellen van instructieregels is vastgelegd in artikel 2.23, derde lid, voor de provincie en in artikel 2.25, derde lid, voor het Rijk. De bevoegdheid tot het geven van instructies in concrete gevallen is nog strakker ingeperkt en kan – voor zover het de gemeente betreft – alleen betrekking hebben op de toedeling van functies aan locaties en de regels die het oog daarop nodig zijn. Dat is geregeld in artikel 2.33, tweede lid, onder a, voor de provincie en artikel 2.34, tweede lid, onder d, en derde lid, voor het Rijk.
Gemeenten kiezen er onder het huidige recht soms nog voor om onderwerpen die naar hun aard toedeling van functies aan locaties omvatten niet op te nemen in bestemmingsplannen of beheersverordeningen op grond van de Wet ruimtelijke ordening, maar in gemeentelijke verordeningen. Een voorbeeld is het aanwijzen van ligplaatsen voor woonschepen in een ligplaatsenverordening. Een dergelijke regel kan ook onder het huidige recht in het bestemmingsplan opgenomen worden en kan ook nu al onderwerp zijn van instructieregels of aanwijzingen op grond van de Wet ruimtelijke ordening. Het wetsvoorstel bewerkstelligt een samenhangende en omvattende regeling van de toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan. Gemeenten hebben en houden in beginsel grote discretionaire ruimte bij de inhoudelijke invulling daarvan. Voor wat betreft de plaats beperkt het wetsvoorstel de keuzevrijheid en is het omgevingsplan het aangewezen instrument. Het wetsvoorstel verduidelijkt daarmee de historisch gegroeide, weinig afgebakende, grens tussen medebewind en autonomie op dit punt. Dat geldt ook voor het interbestuurlijk toezicht, dat dus ook zal zien op de toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan.

[12]
De leden van de VVD-fractie zijn tevreden over de wijze waarop in het stelsel van omgevingsrecht de watertoets is vastgelegd. Tegelijkertijd

geven zij aan geen voorstander te zijn van verbreding van de watertoets en vragen zij of de regering haar visie op dit onderwerp nog eens wil geven.
De regering heeft gekozen voor het handhaven van de wettelijk verplichte watertoets in de Omgevingswet, maar dan wel in gemoderniseerde vorm. Met een stevige juridische verankering van waterbelangen aan de voorkant van het besluitvormingsproces wordt het tijdig meewegen van klimaatbestendig en waterrobuust inrichten bij ruimtelijke ontwikkelingen geborgd. De wettelijke borging van de watertoets is een belangrijk ondersteunend instrument voor de uitvoering van de Deltabeslissing ruimtelijke adaptatie.[5] In het kader van de harmonisatie van instructieregels in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving worden de bepalingen uit het Besluit ruimtelijke ordening over de watertoets omgezet naar een inhoudelijke beslisregel die de achterliggende bedoeling zuiverder weergeeft. Hiermee worden de waterbelangen sterker verankerd aan de voorkant van het beleidsproces. Het procesinstrument watertoets moet worden toegepast op de ruimtelijk relevante onderdelen van omgevingsplannen, omgevingsverordeningen waarin functies aan locaties worden toegekend, projectbesluiten en omgevingsvergunningen voor een zogenaamde afwijkactiviteit. Verdere verbreding van de gemoderniseerde watertoets naar omgevingsvisies acht de regering niet noodzakelijk. Op grond van het wetsvoorstel dienen omgevingsvisies onder meer de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid te bevatten. Gegeven het feit dat op veel locaties doorgaans ook waterbelangen aan de orde zijn, zullen in deze omgevingsvisies de gevolgen van het voorgenomen beleid voor het watersysteem aan de orde komen.

[13]
De leden van de VVD-fractie stellen vast dat de programmaplicht bij een (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde altijd bij gemeenten wordt gelegd. Terwijl het zo kan dat zij een geringe invloed hebben op het behalen van een omgevingswaarde. De leden vragen of in dat geval niet een gezamenlijk programma moet worden geformuleerd.
Het wetsvoorstel is opgebouwd vanuit het uitgangspunt «decentraal, tenzij». Als er een overschrijding is van een omgevingswaarde, dan is het in eerste instantie aan de gemeente om een samenhangend pakket maatregelen te ontwikkelen. Dit laat zich het beste illustreren met een voorbeeld op het gebied van luchtkwaliteit. Het bereiken en in stand houden van de vereiste luchtkwaliteit is geen specifieke rijkstaak, noch een specifieke taak van de gemeente, maar een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de bestuurslagen. Het zou strijdig zijn met het subsidiariteitsbeginsel als het Rijk de regie zou nemen om tot een programma te komen als zich nog slechts in enkele grote steden of gemeenten met veel intensieve veehouderij een (dreigende) overschrijding van omgevingswaarden voor luchtkwaliteit zou voordoen. Het Rijk is ook niet in staat om bijvoorbeeld overschrijdingen op straatniveau aan te pakken. De programmaplicht bij (dreigende) overschrijding ligt daarom in beginsel bij het college van burgemeester en wethouders (zie artikel 3.10, eerste lid, van het wetsvoorstel). Maar dat wil niet zeggen dat er geen sprake kan zijn van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van meerdere bestuursorganen. Als een gemeente het niet in zijn macht heeft maatregelen te nemen, zal samenwerking moeten worden gezocht met bestuursorganen die dat wel hebben. Daarover kunnen zij dan bestuurlijke afspraken maken. In het programma kan dan worden beschreven welke bestuursorganen voor welke maatregelen verantwoordelijk zijn. Eventueel kan het programma gezamenlijk worden vastgesteld.

[5] Kamerstukken II 2014/15, 31 710, nr. 38, blz. 23–25.

Overigens kan bij de vaststelling van een omgevingswaarde worden bepaald welk bestuursorgaan of welke bestuursorganen verantwoordelijk zijn voor de realisatie ervan. Bij rijksomgevingswaarden gebeurt dat bij AMvB (in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving) en bij provinciale omgevingswaarden bij omgevingsverordening. Via instructieregels van Rijk of provincies kunnen omgevingswaarden gevolgen hebben voor besluiten en de taakuitoefening van «lagere» bestuursorganen. Bij de vaststelling van een omgevingswaarde kan worden bepaald dat – in afwijking van de wettelijke hoofdregel – de programmaplicht bij (dreigende) overschrijding bij een ander bestuursorgaan ligt dan bij het college van burgemeester en wethouders. Wordt de omgevingswaarde gesteld door de provincie, dan kan de provincie dus in de omgevingsverordening bepalen dat de programmaplicht bij gedeputeerde staten ligt. Wordt de omgevingswaarde door het Rijk gesteld dan kan het Rijk bij AMvB bepalen de programmaplicht bij gedeputeerde staten (met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, zie artikel 2.3) of een Minister te leggen. Dit volgt uit artikel 3.10, tweede lid, van het wetsvoorstel. De keuze voor het eerstverantwoordelijke bestuursorgaan wat betreft de programmaplicht zal mede worden ingegeven door de mogelijkheden van bestuursorganen om het voldoen aan de betreffende omgevingswaarde te beïnvloeden. Kortom, bij de vaststelling van de omgevingswaarde wordt duidelijk of de programmaplicht inderdaad bij de gemeente berust, of dat deze bij een ander bestuursorgaan wordt gelegd omdat dit andere bestuursorgaan meer mogelijkheden heeft om ervoor te zorgen dat aan de omgevingswaarde wordt voldaan.

[14]

De leden van de VVD-fractie vernemen graag op welke wijze de koepelvergunning, of het koepelconcept ten behoeve van grote complexen, zijn beslag gaat krijgen. Het viel deze leden op dat velen hier enthousiast over zijn, waaronder het havenbedrijf Rotterdam en organisaties als Natuur & Milieu. Zij vragen in dat kader hoe in het wetsvoorstel wordt omgegaan met de verdeling van milieuruimte.

Omdat deze leden vragen hoe in het wetsvoorstel wordt omgegaan met de verdeling van gebruiksruimte zal de regering allereerst op hoofdlijnen haar visie schetsen over dit onderwerp.

In de memorie van toelichting (blz. 285) wordt over «gebruiksruimte» aangegeven dat het gaat om de juridische ruimte die binnen een gebied aanwezig is voor activiteiten, zonder dat de doelstellingen in het gedrang komen of niet wordt voldaan aan omgevingswaarden.

In de meeste gevallen zal een evenwichtige toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan in samenhang met het stellen van regels voor milieubelastende activiteiten voldoende zijn om ervoor te zorgen dat activiteiten in een gebied kunnen worden verricht zonder dat de beleidsdoelstellingen voor de fysieke leefomgeving in het gedrang komen.

Bij een evenwichtige toedeling van functies aan locaties spelen onder meer milieubelangen een rol, in samenhang met het benutten van de fysieke leefomgeving. Bij deze functietoedeling wordt ook aangegeven onder welke voorwaarden de locatie mag worden benut, bijvoorbeeld met het oog op het bereiken van een omgevingswaarde of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving. Het gaat hierbij niet om het stellen van regels voor activiteiten maar om regels ten aanzien van locaties.

Het stellen van regels voor milieubelastende activiteiten betreft allereerst algemene regels voor activiteiten. Daarbij heeft het bevoegd gezag de mogelijkheid de milieubelasting van activiteiten zo nodig aanvullend te reguleren via maatwerkvoorschriften, afgestemd op de specifieke activiteit. Daarnaast wordt soms een vergunningplicht ingesteld. Voor de regels van het Rijk voor milieubelastende activiteiten geldt het uitgangspunt dat deze regels er ieder geval toe strekken dat de beste

beschikbare technieken (BBT) worden toegepast, en dat geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt. Op deze wijze is telkens sprake van een adequate bescherming van het milieu en blijft tevens een *level playing field* behouden voor soortgelijke bedrijven in de branche die onder dezelfde BBT vallen.

Bij intensief gebruik van de fysieke leefomgeving door meerdere activiteiten kan gebruiksruimte schaars worden, ongeacht de eis dat die activiteiten ieder voor zich aan algemene regels moeten voldoen. Die schaarste kan bijvoorbeeld optreden bij een veelheid aan milieubelastende activiteiten met een cumulatief effect op de fysieke leefomgeving. De toepassing van bronmaatregelen bij individuele bronnen kan dan ontoereikend zijn om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving op het gewenste niveau te brengen of te houden. Daarnaast wordt in zo'n situatie de toetreding voor nieuwkomers en uitbreiding van bestaande bedrijven lastig. Bij het verbinden van het beoogde gebruik van de fysieke leefomgeving met de doelstellingen voor bescherming van het milieu kan in dergelijke gevallen het planmatig beheren van de gebruiksruimte uitkomst bieden. Als bestuursorganen in zo'n situatie de gebruiksruimte planmatig wil verdelen en beheren, vereist dit een integrale belangenafweging van de betrokken belangen. Omdat het daarbij gaat om een gebiedsgerichte opgave, ligt het voor de hand om de gebruiksruimte te verdelen over de verschillende locaties in het gebied. Het eerst aangewezen instrument hiervoor is het omgevingsplan, waarin functies aan locaties worden toegedeeld. In feite wordt dan aan de locaties een regel verbonden, die voor die specifieke locatie de gebruiksruimte limiteert. Voor degene die op die locatie een activiteit ontplooit geeft het duidelijkheid over de vraag, hoeveel van de totale gebruiksruimte voor het gebied aan zijn locatie is toegekend. Dit geeft hem ook duidelijkheid over eventuele ontwikkelingsmogelijkheden op die locatie.

De regering grijpt de vragen van deze leden aan om een nadere toelichting te geven op de koepelvergunning en het koepelconcept, mede omdat ook de leden van een aantal andere fracties vragen over dit onderwerp hebben gesteld [31, 77, 151]. Om te beginnen, is sprake van een verschil tussen beide onderwerpen. De figuur van de koepelvergunning heeft betrekking op het stellen van regels voor activiteiten. Deze figuur is in de praktijk ontstaan bij de toepassing van de Wet milieubeheer en de Wabo. Dit hangt samen met de mogelijkheid voor bedrijven om binnen dat wettelijke kader als één inrichting één vergunning aan te vragen, met één gezamenlijk aanspreekpunt voor alle binnen die inrichting uitgevoerde activiteiten. Kenmerkend is dat het gaat om diverse bedrijven die allerlei bedrijfsmatige activiteiten verrichten die zij veelal ook zelfstandig zouden kunnen uitvoeren, maar die zij graag in onderling verband willen organiseren. De bedrijven die aan de samenwerking wensen deel te nemen, kunnen die samenwerking borgen door te regelen dat zij onder de werking vallen van de vergunning. Zij richten hiervoor een rechtspersoon op die namens hen optreedt als overkoepelend orgaan in het contact met de overheid. Dit orgaan kan ook de vergunning aanvragen voorde gehele inrichting. Meestal is daarbij wel sprake van een aanvullende set met voorschriften per autonome bedrijfsactiviteit per bedrijf binnen de inrichting, als onderdeel van de koepelvergunning. In de praktijk worden die voorschriften soms aangeduid als «deelvergunningen». Vaak zijn ook de relevante delen van het huidige Activiteitenbesluit milieubeheer van toepassing op de bedrijfsactiviteiten. Deze werkwijze heeft in de praktijk de naam «koepelvergunning» gekregen, maar binnen het huidige wettelijk systeem is die situatie niet wezenlijk anders dan dat één bedrijf één vergunning heeft voor een vergelijkbare locatie waarmee zelf alle activiteiten worden uitgevoerd.

Ook binnen het stelsel van de Omgevingswet kunnen bedrijven ervoor zorgen dat er één aanvrager is voor verschillende activiteiten die zij in samenwerking uitvoeren. Verschil is wel, dat het begrip «inrichting» niet

langer het aangrijpingspunt is voor de vergunningplicht. De regering licht deze verandering nader toe bij een vraag van de leden van de SP-fractie [117]. Het nieuwe aangrijpingspunt is de «milieubelastende activiteit», waarmee de vergunningplicht minder omvattend kan zijn dan onder het begrip «inrichting» nog nodig was. In geval van samenwerkende bedrijven kan het bereik van de gezamenlijk aangevraagde vergunning daardoor ook beperkter zijn dan in de huidige situatie, bijvoorbeeld omdat eventuele binnen het bedrijf gelegen kantoorgebouwen of opleidingsinstituten niet meer onder een vergunningplicht vallen. De specifieke begrenzing van de milieubelastende activiteiten wordt geregeld in de uitvoeringsregelgeving. Daarbij wordt ook het bedrijfsleven betrokken. In het overleg met de bedrijven wordt ook betrokken dat de gebruiksruimte voor bedrijfsactiviteiten via ruimtelijke regels in het omgevingsplan wordt gereguleerd.
Net als de figuur van de «koepelvergunning» is ook het «koepelconcept» in de praktijk ontstaan, bij de toepassing van wetten zoals de Wet milieubeheer, de Wabo en de Wet ruimtelijke ordening. Het koepelconcept is bedoeld voor situaties waarbij de verdeling van gebruiksruimte voor activiteiten, gerelateerd aan de beoogde kwaliteit aan de orde is. Een voorbeeld van zo'n situatie is het havengebied bij Rotterdam, waar sprake is van een veelheid aan activiteiten op een veelheid aan bedrijfsterreinen, die een cumulatief effect hebben op bijvoorbeeld de luchtkwaliteit of de omgevingsveiligheid. In zo'n situatie is het gewenst de schaarse gebruiksruimte te verdelen en beheren. De verdeling is mogelijk door middel van de uitoefening van de bevoegdheden uit het wetsvoorstel. Daarmee kan een gemeente – zo nodig in samenwerking met anderen zoals buurgemeenten en de provincie – sturen op het beschikbaar maken of juist beperken van gebruiksruimte. Als bijvoorbeeld een onderdeel van de fysieke leefomgeving niet de beoogde kwaliteit heeft, of deze dreigt te verliezen, kan het beslag dat de aanwezige activiteiten leggen op de gebruiksruimte worden beperkt. Met een gerichte inzet van bevoegdheden kan de gemeente er ook voor zorgen dat een beoogde nieuwe ontwikkeling de ruimte krijgt, door in het gebied eerst gebruiksruimte vrij te maken. In een rapport van Natuur & Milieu uit 2015 is beschreven welke mix van instrumenten hiervoor beschikbaar is, zoals de omgevingsvisie in combinatie met een programma en algemene regels van het Rijk en van het decentraal bevoegd gezag.[6] Daarbij kan worden opgemerkt dat bepaalde bevoegdheden gecoördineerd kunnen worden uitgeoefend, als het gaat om een optimalisatie van de gebruiksruimte in een gebied. Dit is vastgelegd in artikel 16.8 van het wetsvoorstel, dat bij amendement is toegevoegd.[7]

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

[15]
De leden van de fractie van het CDA stellen dat de Omgevingswet lijkt te doen wat het moet doen, maar vragen of de regering de visie deelt dat bijstelling van de regelgeving op basis van evaluaties en ervaringen onvermijdelijk zal zijn.
De regering is er van overtuigd dat na uitgebreide consultatie van alle betrokken partijen, het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en behandeling in beide Kamers een wetsvoorstel in werking zal treden dat bijdraagt aan de realisering van de maatschappelijke doelen en de verbeterdoelen van het wetsvoorstel. Dat neemt niet weg dat het belangrijk is de uitwerking van het wetsvoorstel in de praktijk te evalueren en indien noodzakelijk de regelgeving bij te stellen. De regering was al

[6] Natuur & Milieu, Gebruiksruimte in de Omgevingswet: Analyse op basis van drie praktijktoetsen, juni 2015.
[7] Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 166.

voornemens dit te doen en heeft een amendement van de Tweede Kamer waarmee een vijfjaarlijkse evaluatie in het wetsvoorstel wordt verplicht dan ook ondersteund.

[16]

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de houdbaarheid van de Omgevingswet. Zij vragen hoe nieuwe versnippering binnen het omgevingsrecht kan worden voorkomen.

De borging van de bestendigheid is inderdaad een belangrijk punt voor de toekomst. Daarvoor is het eerst nodig dat het stelsel wordt gecompleteerd. Met de Omgevingswet wordt een belangrijke stap gezet, maar voor de complete herziening van het stelsel is ook uitvoerings- en invoeringsregelgeving nodig. Daarnaast wordt het stelsel aangevuld met belangrijke onderwerpen als bodem, geluid, natuur en grondeigendom. De verbeterdoelen van de stelselherziening hebben dan ook betrekking op die onderdelen van het stelsel.

In paragraaf 7.4 van de memorie van toelichting is een doorkijkje gegeven naar verdere uitbouw van het stelsel in de toekomst. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet ontstaat een nieuwe standaard voor het toekomstige beheer en onderhoud van de nieuwe regels, bijvoorbeeld ter implementatie van nieuwe EU-richtlijnen. Het stelsel is daarop toegerust.

Een succesvolle en bestendige invoering van het nieuwe stelsel vraagt om meer dan regelgeving. Het vraagt een omslag in cultuur en werkwijze voor iedereen. Zowel voor bedrijven en burgers die activiteiten verrichten als bij het beleid, de besluitvorming of de uitvoering door overheden. Gezien de brede betrokkenheid van uiteenlopende partijen bij de totstandkoming maar ook bij de implementatie van het nieuwe stelsel vertrouwt het kabinet erop dat die cultuur en werkwijze straks de nieuwe standaard zal worden. In het wetsvoorstel is bij amendement[8] een waarborg opgenomen dat de voortgang van de uitvoering van de nieuwe wet zal worden geëvalueerd. Zo'n evaluatie biedt een goede mogelijkheid om een vinger aan de pols te houden.

[17]

De leden van CDA-fractie vragen of de Omgevingswet voldoende ruimte biedt voor implementatie van nieuwe Europese regelgeving.

Deze vraag kan bevestigend worden beantwoord. Een belangrijk deel van het omgevingsrecht heeft een Europese of internationale oorsprong. Een flink aantal artikelen in het wetsvoorstel dienen als grondslag voor de implementatie van Europees recht. Het wetsvoorstel is opgebouwd op basis van de zogenaamde beleidscyclus, die in veel EU-richtlijnen terug te vinden is. Bij het opstellen van de Omgevingswet is zoveel mogelijk rekening gehouden met de omstandigheid dat er ook nieuwe EU-regelgeving op het terrein van de Omgevingswet kan worden vastgesteld. Op diverse plaatsen is aangegeven dat in de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet regels moeten worden gesteld ter uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen. Zie bijvoorbeeld artikel 2.15 waarin is aangegeven dat er bij AMvB in ieder geval omgevingswaarden moeten worden vastgesteld ter uitvoering van de richtlijn luchtkwaliteit, de richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht, de kaderrichtlijn water, de grondwaterrichtlijn en de richtlijn prioritaire stoffen. Andere voorbeelden betreffen artikel 2.26 (instructieregels), artikel 5.2 (omgevingsvergunningplichtige activiteiten) en artikel 16.89 (procedurele en vormvereisten). Deze bepalingen bieden ook de grondslag voor implementatie van nieuwe EU-regelgeving hierover. Tot slot is artikel 23.1 opgenomen als vangnetbepaling. Daarin is geregeld dat bij of krachtens AMvB regels kunnen worden gesteld ter uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen als er geen andere grondslag in

---

[8] Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 55.

het wetsvoorstel is voor het stellen van regels. Met deze vangnetbepaling en de andere bepalingen in het wetsvoorstel is geborgd dat er altijd een grondslag is voor implementatie, ook van nieuwe EU-regelgeving.

[18]

De leden van de CDA-fractie vragen of de lastenverlichting niet beperkter is dan het lijkt, gelet op de lasteneffecten voor gemeenten bij overgang van vergunningen naar algemene regels, waaronder het wegvallen van leges. De genoemde leden vragen zich in dat verband af of gemeenten over voldoende financiële middelen beschikken.
De stelselherziening beoogt tot lastenverlichting te komen vooral door versnelling van procedures, vermindering van onderzoekslasten en een betere inzichtelijkheid. De lastenverlichting die te maken heeft met de overgang van vergunningen naar algemene regels is relatief beperkt. De reden daarvan is, dat de overgang van vergunningen naar algemene regels in belangrijke mate al voorafgaand aan dit wetsvoorstel heeft plaatsgevonden. Daar waar overgang van vergunningen naar algemene regels bij inwerkingtreding van de uitvoeringsregelgeving plaatsvindt, gaat het vooral om activiteiten waarvoor de Minister van Infrastructuur en Milieu bevoegd gezag is. Het betreft onder meer beperkingengebiedactiviteiten langs rijkswegen en hoofdspoor en lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk. Voor zover nog een beperkte overgang van vergunningen naar algemene regels bij milieubelastende activiteiten plaatsvindt, waarvoor gemeente bevoegd gezag is, worden onder de Wabo voor die vergunningen geen leges geheven. Door overgang van die vergunningen naar algemene regels verliezen gemeenten dus geen legesinkomsten. Voor nog overblijvende vergunningen voor een milieubelastende activiteit kunnen ze voortaan wel leges heffen. De regering verwijst voor een meer gedetailleerde beantwoording tevens naar de beantwoording van een vraag van de leden van de SP-fractie [107].

[19]

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering het belang van een duurzame economische ontwikkeling in het licht van de Omgevingswet ziet, en hoe dat belang in het beleid met betrekking tot de fysieke leefomgeving voldoende geborgd kan worden. Ze verwijzen er naar dat dit belang ontbreekt in de opsomming van artikel 2.1, derde lid.
Het streven naar een duurzame economische ontwikkeling is een belangrijke overkoepelende beleidsdoelstelling. In de maatschappelijke doelstelling van het wetsvoorstel, die opgenomen is in artikel 1.3, komt deze doelstelling in twee elementen tot uitdrukking: in de aanhef van dat artikel is het oogmerk «duurzame ontwikkeling» opgenomen en onderdeel b luidt «doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ten behoeve van maatschappelijke behoeften». Onder maatschappelijke behoeften worden nadrukkelijk ook de resultaten van economische activiteiten verstaan. Zie hiervoor ook het antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie [98].
Artikel 2.1, derde lid, heeft in het wetsvoorstel twee functies.
De eerste functie van artikel 2.1, derde lid, is te vinden in de aanhef. Die stelt dat de toepassing van het eerste en tweede lid kan worden uitgewerkt of begrensd. Deze bepaling biedt de mogelijkheid om bij AMvB of ministeriële regeling ten behoeve van de uitoefening van bevoegdheden de voor die bevoegdheid relevante onderdelen, aspecten of belangen te specificeren of te begrenzen. Die uitwerking of begrenzing kan van belang zijn in verband met de rechtszekerheid, uitvoerbaarheid of met het oog op Europeesrechtelijke verplichtingen. Dit is in het bijzonder van belang om te voorkomen dat bij de vergunningverlening voor concrete activiteiten belangen betrokken moeten worden die geen aanleiding waren voor het instellen van het vergunningstelsel. Als bijvoorbeeld in het

omgevingsplan – na een brede belangenafweging – is bepaald dat op een bepaalde locatie de functie «wonen» toegestaan is, is het niet wenselijk dat bij de vergunning voor bijvoorbeeld een bouwactiviteit voor een woning op die locatie opnieuw een brede belangenafweging plaatsvindt. Het bevoegd gezag krijgt dan via de beoordelingsregels een smaller beoordelingskader mee.
De tweede functie van het overzicht van de oogmerken in artikel 2.1, derde lid, is harmonisering. De oogmerken werken harmoniserend bij de inhoudelijke aansturing vanuit de wet op de uitvoeringsregelgeving. Hun betekenis ontlenen de oogmerken aan het gebruik in de artikelen die de uitvoeringsregelgeving aansturen, in het bijzonder die over instructieregels (artikelen 2.26 tot en met 2.31), algemene regels (paragraaf 4.3.2) en de beoordelingsregels (artikelen 5.20 tot en met 5.29). Door gebruik te maken van een uniforme lijst oogmerken vooraan in het wetsvoorstel wordt de aansturing eenduidiger. De opsomming nodigt ook andere bestuurslagen uit om gebruik te maken van dezelfde oogmerken, wat de eenduidigheid van het omgevingsrecht ten goede komt. Overigens merkt de regering op dat die lijst niet uitputtend is, maar de belangrijkste oogmerken beschrijft. Zie hierover ook het antwoord op de volgende vraag van deze leden [20].
Aan artikel 2.1, derde lid, kent men soms nog een derde functie toe. Het artikel zou een uitwerking zijn van de maatschappelijke doelen, zoals die zijn omschreven in artikel 1.3 van het wetsvoorstel, tot meer concrete beleidsdoelstellingen. Die functie volgt niet uit artikel 2.1, derde lid, en die heeft de regering ook niet aan dat lid willen geven. Dat lid strekt tot verduidelijking van de regulerende bevoegdheid van de Kroon of de Ministers. Het stelt geen juridisch kaders voor het door de regering te voeren beleid dat in de omgevingsvisies of programma's van het Rijk wordt neergelegd. Binnen het voorgestelde nieuwe stelsel van het omgevingsrecht zijn omgevingsvisies en programma's de documenten waarin het kabinet zijn beleidsdoelstellingen verwoordt. Gedurende de laatste drie decennia heeft het kabinet het belang van een duurzame economische ontwikkeling onderstreept. Deze overkoepelende beleidsdoelstelling heeft haar uitwerking gevonden in veel beleidsnota's.
Een oogmerk als «duurzame economische ontwikkeling» is dan ook niet nodig, omdat dit slechts de derde functie zou vervullen. Voor duurzame economische ontwikkeling is juist een brede belangenafweging vereist, waarbij de diverse deelbelangen betrokken worden. Ook is niet voorzien om in de uitvoeringsregelgeving regels op te nemen met dit oogmerk. De beleidsdoelstellingen op dit gebied vragen eerder om inzet van instrumenten buiten het omgevingsrecht, zoals fiscale maatregelen, het energieakkoord en uitvoeringsprojecten.

[20]
De leden van de CDA-fractie vragen waarom het defensiebelang («de landsverdediging») niet is genoemd in artikel 2.1, derde lid, van het wetsvoorstel.
De opsomming van mogelijke oogmerken in artikel 2.1, derde lid, van het wetsvoorstel is niet uitputtend. Dat blijkt ook uit de formulering «in ieder geval» in de aanhef. Om de omvang van de lijst enigszins te beperken heeft de regering gekozen voor het opnemen van een selectie van de meest voorkomende oogmerken van de voorziene uitvoeringsregelgeving. Daarbij is geanticipeerd op voorziene aanvullingen van de Omgevingswet. Ook zijn enkele oogmerken opgenomen die vooral een rol zullen spelen bij decentrale regelgeving. De Tweede Kamer heeft nog enkele andere oogmerken bij amendement toegevoegd[9]. Omdat de opsomming niet uitputtend is, staat dit er niet aan in de weg dat in het wetsvoorstel is bepaald dat het behoeden van de staat en werking van

[9] Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nrs. 103, 118 en 157.

infrastructuur of andere voorzieningen voor de landsverdediging en nationale veiligheid een wettelijke taak vormt (artikel 2.19, derde lid, onder b). Opgemerkt wordt nog dat artikel 19.19 het mogelijk maakt om in buitengewone, onvoorziene omstandigheden een activiteit voor de landsverdediging uit te voeren waarbij bij of krachtens de Omgevingswet gestelde regels of voorschriften geen toepassing vinden.

[21]

De leden van de fractie van het CDA wijzen op de weigeringsgrond in verband met ernstige gezondheidsrisico's, die na amendering in het wetsvoorstel is opgenomen. Zij vragen of ook andere weigeringsgronden in de wet opgenomen zouden moeten worden.
In het nieuwe stelsel is ervoor gekozen om de beoordelingsregels zoveel mogelijk te bundelen in één AMvB. Belangrijke redenen daarvoor zijn het bevorderen van de toegankelijkheid voor gebruikers en het bevorderen van de tijdige omzetting van internationaalrechtelijke bepalingen. Daarop zal later in deze memorie nader worden ingegaan, onder meer in antwoord op vragen van de leden van de fracties van GroenLinks, de PvdD en de SGP [160, 166, 198, 203]. Het amendement was specifiek gericht op uitzonderlijke situaties, waarin er sprake is van bijzondere omstandigheden en van (mogelijk) ernstige gevolgen voor de volksgezondheid, zoals destijds de Q-koorts (zie het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie [4]). Dit brengt geen verandering in de gekozen uitgangspunten en de algemene systematiek voor het regelen van de beoordelingsregels voor reguliere gevallen. Er is in dat opzicht geen verschil met bijvoorbeeld de weigeringsgrond in verband met de Wet bibob die in artikel 5.31 van het wetsvoorstel is opgenomen.

[22]

De leden van de fractie van het CDA pleiten ervoor de zogenoemde toverformule die voorheen gold voor bestemmingsplannen, opnieuw wettelijk te verankeren.
Artikel 10 van de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) bevatte een bepaling dat voorschriften van een bestemmingsplan slechts om dringende redenen het meest doelmatige gebruik mochten beperken. Deze bepaling heeft er in de rechtspraak toe geleid dat in elk bestemmingsplan de zogenoemde toverformule moest worden opgenomen. Die toverformule moest worden toegepast als het bestemmingsplan zonder dringende reden een belemmering opleverde voor het meest doelmatige gebruik. Bij de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening, die in 2008 in werking is getreden, is die bepaling komen te vervallen. Dit was gebaseerd op een advies van de evaluatiecommissie WRO/Bro '85 uit 1995 waaruit volgde dat de bepaling overbodig was. Er bestaat nog steeds geen aanleiding om die oude bepaling in het voorliggende wetsvoorstel te herintroduceren. Het omgevingsplan bevat voor het gehele grondgebied van de gemeente een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het toedelen van die functies en het met het oog daarop stellen van regels, vergt dat alle relevante belangen worden afgewogen. Ook alle zakelijke rechten, zoals het eigendomsrecht, spelen daarbij een rol. Daarmee is inherent verzekerd dat het meest doelmatige gebruik niet zonder dringende redenen kan worden belemmerd. De voorbereiding van een omgevingsplan vindt plaats met inspraakmogelijkheden voor een ieder en het vaststellingsbesluit is bovendien appellabel. Dat betekent dat particulieren en ondernemers die menen dat de gebruiksmogelijkheden op hun perceel te veel worden ingeperkt, altijd een zienswijze kunnen indienen en beroep kunnen instellen. Ook kunnen zij altijd een omgevingsvergunning vragen voor een afwijking van het omgevingsplan. Op grond van zo'n aanvraag dient opnieuw te worden afgewogen of het gelet op alle belangen aanvaardbaar is om van het omgevingsplan af te wijken.

[23]

De leden van de CDA-fractie vragen of het werkelijk zo is dat de regering met de Omgevingswet een «gelijkwaardig beschermingsniveau» nastreeft. Concreet vragen ze naar risico's als gevolg van een milieuramp, een overstroming, een incident in een tunnel, een mijnbouwactiviteit en van luchtkwaliteit. Ze vragen welke risico's groter worden voor de genoemde gevallen en waarom de regering dat aanvaardbaar acht.
Het kabinet heeft al in een vroeg stadium van de totstandkoming van het wetsvoorstel uitgesproken dat een gelijkwaardig beschermingsniveau een van de uitgangspunten is voor de stelselherziening.[10] Dat uitgangspunt wordt vooral zichtbaar in de uitvoeringsregelgeving waarin de materiële normering zal worden opgenomen. De door de leden genoemde risico's zullen dan ook in beginsel niet groter worden. Wel kan de nieuwe werkwijze soms tot een enigszins ander beschermingsniveau leiden of zal het beschermingsniveau worden gerealiseerd met andere instrumenten. Daarom is gekozen voor de term «gelijkwaardig» en niet voor «gelijk». Volledig gelijk houden zou betekenen dat de inhoud van de huidige regelgeving een-op-een overgenomen zou moeten worden, wat in de weg zou staan aan de verbeterdoelen van de stelselherziening, in het bijzonder het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht en het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte. Bij de voorhang van de uitvoeringsregelgeving zal het kabinet laten zien welke verbeteringen het voor zich ziet in de regelgeving over de genoemde onderwerpen. Dan kunnen beide Kamers ook vaststellen of het kabinet erin is geslaagd het beschermingsniveau gelijkwaardig gestalte te geven in de voorgenomen uitvoeringsregelgeving. Voor luchtkwaliteit wordt het beschermingsniveau overigens Europees bepaald en het kabinet heeft al aangekondigd dat het bij externe veiligheid kiest voor handhaving van de huidige normen[11].
Dit laat onverlet dat er parallel aan de stelselherziening beleidstrajecten zijn die materiële gevolgen kunnen hebben voor het beschermingsniveau. Zo is in het kader van het Deltaprogramma een beleidstraject ingezet dat leidt tot een nieuwe normering voor waterveiligheid. Daarover komt u te spreken in het kader van een separaat wetsvoorstel dat de regering begin 2016 bij de Tweede Kamer zal indienen. Het gesprek met het parlement over de nieuwe normering staat dus los van de stelselherziening. De regering is voornemens om daarna het nieuwe normenstelsel voor de waterveiligheid via de Invoeringswet Omgevingswet en het bijbehorende invoeringsbesluit in te bouwen in het stelsel van de Omgevingswet.

[24]

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de regering een amendement[12] waarbij het provinciaal belang werd gepreciseerd tot aanmerkelijk provinciaal belang heeft ontraden.
In de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 150) en tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer, is namens de regering door de Minister van Infrastructuur en Milieu[13] aangegeven dat de voorgestelde precisering niets toevoegt. De huidige formulering van artikel 2.3 en de daaruit voortvloeiende motiveringseis vergt dat de provincies daadwerkelijk motiveren waarom het doelmatig en doeltreffend is om de betreffende bevoegdheid op provinciaal niveau uit te oefenen en dat zij daarnaast motiveren waarom de gemeentebesturen dat niet doelmatig en doeltreffend zouden kunnen doen. Dit dwingt de provincies naar het oordeel van de regering in een voldoende mate, en ook meer dan onder de huidige wetgeving het geval is, tot een terughou-

[10] Voor het eerst gebruikt in Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 3.
[11] Kamerstukken II 2014/15, 33 118, nr. 18.
[12] Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 31.
[13] Handelingen II 2014/15, nr. 100, item 9, blz. 48.

dende inzet van bevoegdheden richting gemeenten. Het toevoegen van een extra bijvoeglijk naamwoord verandert niets aan de werking van het artikel omdat de provincie zelf bepaalt of er sprake is van een provinciaal belang. De krachtige werking van het artikel zit naar het oordeel van de regering namelijk in het bijzonder in de verplichte doelmatigheids- en doeltreffendheidstoets. Deze toets, die de Wet ruimtelijke ordening thans niet kent, leidt naar het oordeel van de regering tot een extra sturing op een terughoudende inzet van normstellende bevoegdheden door de provincies en het Rijk. Op deze sturende werking van het subsidiariteitsbeginsel is ook ingegaan in het antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie over de verankering van het subsidiariteitsbeginsel in het wetsvoorstel [208].

[25]
De leden van de CDA-fractie vragen om een toelichting op de regeling «eens bevoegd gezag altijd bevoegd gezag». Zij vragen of dit betekent dat een bedrijf altijd met één bevoegd gezag van doen heeft, ook bij een wijziging van activiteiten. Verder vragen zij wat deze regeling betekent als bij AMvB het bevoegd gezag wordt gewijzigd.
De regeling «eens bevoegd gezag altijd bevoegd gezag», zoals neergelegd in artikel 5.13 van het wetsvoorstel, houdt in dat het bevoegd gezag dat een geldende omgevingsvergunning heeft verleend, ook voor alle «vervolgomgevingsvergunningen» op dezelfde locatie het bevoegd gezag is, ongeacht welke activiteit het betreft. Deze regeling, die is overgenomen uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, wordt in het wetsvoorstel toegespitst op gevallen waarin gedeputeerde staten of een Minister bevoegd gezag zijn. In het voorgenomen Omgevingsbesluit zal de reikwijdte van deze regeling nader worden ingevuld. Daarbij is het voornemen om de regeling betrekking te laten hebben op gevallen waarin op een locatie een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit voor een complex bedrijf (IPPC-installatie met een hoog milieurisico, zoals een chemische fabriek, of een Seveso-inrichting) geldt. Gedeputeerde staten zijn het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor de door deze bedrijven verrichte milieubelastende activiteiten.
Vanwege de grote milieueffecten van deze bedrijven is het belangrijk dat geborgd is dat altijd één bevoegd gezag toeziet op alle vergunningplichtige activiteiten die het bedrijf op de locatie verricht. Op grond van artikel 5.12 was al geborgd dat dit gedeputeerde staten zijn als deze activiteiten in één aanvraag zijn ingediend. Dit betreft de «magneetactiviteit». De regeling in artikel 5.13 zorgt er voor dat gedeputeerde staten ook het bevoegd gezag zijn voor later ingediende aanvragen op de locatie. Dit geldt niet voor vergunningplichtige wateractiviteiten, waarvoor op grond van het wetsvoorstel de verplichte coördinatieregeling geldt. De «eens bevoegd gezag altijd bevoegd gezag»-regeling blijft op de situatie van toepassing zolang er in ieder geval sprake is van een IPPC-installatie of een Seveso-inrichting, ook als zo'n bedrijf op de locatie een wijziging aanbrengt in zijn activiteiten of daarnaast andere activiteiten verricht, zoals een bouwactiviteit. Gelet op de aard van deze bedrijven en de recente afspraken die zijn gemaakt over het bevoegd gezag voor deze bedrijven in het kader van het door uw Kamer aangenomen wetsvoorstel VTH is een verschuiving van het bevoegd gezag naar de gemeente niet aannemelijk.

[26]
De leden van de CDA-fractie vragen of een uitgebracht advies en advies met instemming besluiten zijn in de zin van de Awb waartegen beroep open staat. Verder vragen zij zich af wat dit betekent voor de positie van het bevoegd gezag dat *à contrecoeur* een besluit neemt over de vergunning.

In reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie over het besluitkarakter van de figuren «advies» en «instemming» wordt het volgende opgemerkt. Een advies is geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), omdat dit niet op rechtsgevolg is gericht. Het advies is zwaarwegend, en het bevoegd gezag kan daarvan slechts gemotiveerd afwijken. Het verlenen van instemming, dat in het wetsvoorstel alleen in combinatie met een eerdere adviesbevoegdheid in de procedure voorkomt, is wel een besluit in de zin van de Awb. Het bevoegd gezag kan van de reactie van het instemmingsorgaan niet afwijken. Als de instemming wordt geweigerd, betekent dit dus dat het bevoegd gezag ook verplicht is het gewenste besluit, zoals een omgevingsvergunning, te weigeren. Een besluit over het verlenen van instemming wordt op grond van artikel 16.85, onder c, van het wetsvoorstel geacht deel uit te maken van het besluit waarop het betrekking heeft. Zoals genoemde leden in hun vraag opmerken, kan dit inderdaad betekenen dat het bevoegd gezag, gelet op zijn integrale verantwoordelijkheid voor het besluit, in rechte een besluit moet verdedigen waar het niet achter staat. Dat is in de huidige regelgeving met de verklaring van geen bedenkingen (vvgb) onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht niet anders. Daarbij is overigens de praktijk dat het vvgb-orgaan als partij aan het geding deelneemt en dus de toelichting op de verleende of juist de geweigerde vvgb zelf ter hand kan nemen. Te verwachten is dat deze praktijk zich bij het instemmingsbesluit zal voortzetten.

[27]
De leden van de CDA-fractie vragen naar waarborgen voor het regionaal vormgeven van beleid met een zekere mate van uniformiteit, zodat voor bijvoorbeeld bedrijven een zeker *level playing field* blijft gehandhaafd. Daarbij denken zij bijvoorbeeld aan agrarische bedrijven.
Voor sommige activiteiten zullen in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving en het voorgenomen Besluit bouwwerken leefomgeving algemene rijksregels gesteld worden met het oog op een gelijk speelveld voor bedrijven en een gelijk beschermingsniveau voor burgers. Het stellen van algemene rijksregels bevordert dat er geen scheve concurrentieverhouding ontstaat tussen bedrijven, dat landelijk opererende bedrijven een zekere uniformiteit van regels ervaren en dat burgers in het hele land in gelijke mate bescherming genieten. Het beperken van de gevolgen van de activiteiten voor de fysieke leefomgeving wordt bij die activiteiten in belangrijke mate gerealiseerd door het stellen van regels gebaseerd op de «stand der techniek» (in het milieurecht: de beste beschikbare technieken). Die regels gelden in het hele land en zijn in beginsel onafhankelijk van de locatie. Ook voor agrarische bedrijven zullen dergelijke regels gesteld worden. Het is niet wenselijk als het al of niet nemen van dergelijke maatregelen onderdeel zou worden van een discussie over bijvoorbeeld een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor bedrijven.
Niet bij alle activiteiten speelt echter de «stand der techniek» een doorslaggevende rol. Bij veel activiteiten is de locatie sterk bepalend voor de gevolgen voor de fysieke leefomgeving en daarmee voor de regels die moeten gelden voor de activiteit. Dat kan zowel te maken hebben met de kwetsbaarheid van de fysieke leefomgeving op die specifieke locatie, als met de lokale visie op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het werken met landelijk uniforme regels is dan niet doelmatig en doeltreffend: de kwetsbaardere fysieke leefomgeving wordt onvoldoende beschermd, terwijl elders de bescherming doorschiet. Het kabinet is voornemens om de regulering van dat soort activiteiten, meer dan nu, aan decentrale bestuursorganen over te laten. Gemeenten bepalen dan in hun omgevingsplan waar en onder welke voorwaarden dergelijke activiteiten verricht mogen worden.
De ongelijkheid van de regels wordt in deze gevallen dus bepaald door de ongelijkheid van het speelveld zelf: de fysieke leefomgeving. Verwacht

mag worden dat gemeenten wel een zekere mate van uniformiteit laten bestaan in de wijze waarop de locatiespecifieke regels tot stand komen, dit als gevolg van het gebruik van modellen en van formele en informele afstemming tussen gemeenten. Die afstemming kan ook plaatsvinden onder auspiciën van de provincie, gezien haar taak om de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten gebiedsgericht te coördineren.

[28]
De leden van de CDA-fractie vragen of de bevoegdheid van met name het Rijk om te interveniëren in het beleid van provincies of gemeenten op het gebied van omgevingswaarden niet een zekere beperking behoeft.
In reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie merkt de regering op dat in artikel 2.11 van het wetsvoorstel is geregeld dat het de gemeente in beginsel vrij staat omgevingswaarden vast te stellen. Daarbij gelden alleen restricties als het gaat om een aanvulling op of afwijking van omgevingswaarden die door de provincie of op rijksniveau zijn vastgesteld bij omgevingsverordening respectievelijk AMvB. In dat geval is bij die omgevingswaarde aangegeven in hoeverre de gemeente kan aanvullen of afwijken. Voor de veiligheid van primaire waterkeringen, waarmee een veiligheidsnorm wordt vastgesteld waaraan een aangewezen dijktraject moet voldoen, is de regering voornemens een uitputtende regeling op te nemen in de uitvoeringsregelgeving vanwege het gemeente- en provincieoverschrijdende belang daarvan. Andere omgevingswaarden die op rijksniveau in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving zullen worden vastgesteld, zijn niet uitputtend bedoeld. Zowel gemeenten als provincies kunnen daarvoor verdergaande beleidsambities vaststellen en deze desgewenst in omgevingswaarden vastleggen. En wanneer het Rijk voor een bepaald beleidsdoel geen omgevingswaarde heeft vastgesteld, kan een gemeente of provincie er voor kiezen om voor dat beleidsdoel wel een omgevingswaarde vast te stellen. Voorbeelden zijn waardes voor «nachtdonkerte» of «stilte» in provinciale stiltegebieden. Dergelijke beleidsambities kunnen alleen betrekking hebben op die onderdelen van de fysieke leefomgeving waarvoor het vaststellend orgaan verantwoordelijkheden draagt en bevoegdheden heeft. Bij de vaststelling van een lokale omgevingswaarde door een gemeente zal die gemeente dus goed moeten bezien of zij het in haar macht heeft om die waarde te bereiken. Voor zover de vraag van de leden van de CDA-fractie een vermoeden inhoudt dat het Rijk in dergelijke gevallen onbeperkte mogelijkheden heeft om te interveniëren in dit beleid van provincies of gemeenten, is hier sprake van een misverstand. Het wetsvoorstel biedt weliswaar de mogelijkheid om instructieregels te stellen over omgevingswaarden die gemeenten of provincies uit eigen beweging opnemen in hun omgevingsplan respectievelijk verordening, maar voor het stellen van die instructieregels geldt het subsidiariteitsbeginsel dat is vastgelegd in artikel 2.3. Op de werking van dit beginsel is al ingegaan in het antwoord op een vraag van leden van de VVD-fractie [6] en ten aanzien van de betekenis daarvan voor omgevingswaarden ook bij een andere vraag [13]. Dat betekent dus dat Rijk en provincie niet zomaar kunnen interveniëren.
Als sprake is van een omgevingswaarde van de provincie of het Rijk, geldt bij een overschrijding daarvan in eerste instantie een programmaplicht voor de gemeente (artikel 3.10). De inhoud daarvan kan worden beïnvloed met instructieregels of instructies van de provincie of het Rijk, zoals bedoeld in afdeling 2.5 van het wetsvoorstel. Voor een nadere toelichting op deze mogelijkheden verwijst de regering naar het antwoord op een vraag van de leden van de fractie van GroenLinks [163]. Hierbij wordt onderstreept dat deze mogelijkheden niet onbeperkt zijn, omdat terughoudendheid van provincies en Rijk is vereist op basis van overwegingen van subsidiariteit en proportionaliteit die in artikel 2.3 zijn gesteld.

[29]

Omdat elke gemeente in de toekomst één omgevingsplan heeft, vragen de leden van de fractie van het CDA naar de dynamiek en welke cyclus (in tijd en inhoud) de regering voorziet voor het opstellen, vaststellen en herzien van zo'n plan. Zij vragen of een gemeente ooit zou kunnen concluderen dat het plan de eerstkomende jaren niet wordt gewijzigd. Het is aannemelijk dat het omgevingsplan de dynamiek van de samenleving volgt. Voor gebieden waar het accent ligt op het beheer en behoud van de bestaande situatie, zal het omgevingsplan vermoedelijk niet vaak gewijzigd hoeven te worden. Voor gebieden waar onvoorziene ontwikkelingen plaatsvinden, zal het omgevingsplan vermoedelijk vaker moeten worden gewijzigd. De in de loop der jaren gevormde bestemmingsplanjurisprudentie wijkt op onderdelen af van het recht dat geldt voor «gewone» algemeen verbindende voorschriften. Mede daardoor heeft het bestemmingsplan in het recht een bijzondere status gekregen. Onder de Omgevingswet normaliseert het omgevingsplan zoveel mogelijk tot een gewone regeling waarop de algemene en generieke bestuursrechtelijke rechtsbeginselen van toepassing zijn die ook gelden voor algemeen verbindende voorschriften. De onderkenning daarvan geeft mogelijkheden voor een belangrijke «cultuuromslag» die het omgevingsplan ten opzichte van het bestemmingsplan biedt. Bestemmingsplannen geven vaak gedetailleerd aan hoe de situatie in een bepaald gebied zich concreet dient te ontwikkelen. Dit «plandenken» leidt vaak tot een statisch karakter, zonder mogelijkheid om in te spelen op nieuwe actualiteiten en gewijzigde inzichten. In de huidige praktijk wordt dan ook veelvuldig met omgevingsvergunning van bestemmingsplannen afgeweken. De Omgevingswet beoogt met het omgevingsplan een meer dynamische aanpak. Het verordenende karakter van het omgevingsplan, waarbij onderwerpen samenhangend vanuit een integrale visie op de fysieke leefomgeving worden gereguleerd, omgevingskwaliteitsdoelen kunnen worden gesteld, functies aan locaties worden toegedeeld en regels over activiteiten worden gesteld, maakt het mogelijk het omgevingsplan in te richten als een bestendig en duurzaam toetsingskader voor toekomstige ontwikkelingen. Zeker is dat er zich in de toekomst ook onzekere ontwikkelingen zullen voordoen. Gelet daarop is het niet aannemelijk dat een omgevingsplan jarenlang geen enkele wijziging behoeft. De cyclus van wijziging is echter van diverse factoren afhankelijk en kan per onderwerp of locatie verschillen.

[30]

De leden van de CDA-fractie vragen of alle activiteiten binnen een inrichting, ongeacht hun aard door één bevoegd gezag worden beoordeeld. Zij vragen wie bevoegd gezag is voor vervolgaanvragen bij een «magneetactiviteit» en hoe dan de afstemming en coördinatie is geregeld. Deze leden merken terecht op dat in het wetsvoorstel het begrip «activiteit» het centrale begrip is voor het stellen van regels voor milieubelastende activiteiten. Een deel van de huidige milieuregelgeving (gebaseerd op de Wet bodembescherming en hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer) richt zich nu al op activiteiten en maakt geen gebruik van het inrichtingenbegrip. De regering wil ter beantwoording van deze vraag daarom allereerst kort ingaan op de invulling van het begrip «milieubelastende activiteit» door het Rijk in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving in relatie tot bedrijven waarop nu het begrip «inrichting» van toepassing is. In de uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet zal de milieubelastende activiteit op maat worden afgebakend tot dat deel van het bedrijf waarvoor dit nodig is, vanwege de milieubelasting. Daarbij kunnen grofweg twee groepen activiteiten worden onderscheiden:

- Activiteiten die overeenkomen met gangbare bedrijfsmatige activiteiten en waarbinnen meerdere (sub)activiteiten worden uitgevoerd, die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Het geheel van

deze milieubelastende (sub)activiteiten wordt als één milieubelastende activiteit aangewezen. Een voorbeeld is een glastuinbouwbedrijf. Een glastuinbouwbedrijf wordt aangewezen als één milieubelastende activiteit waarvoor het Rijk regels stelt.

- Activiteiten die betrekking hebben op een deel van een bedrijf, zoals een voorziening voor een bedrijf waarvan de hoofdactiviteit van het bedrijf veelal geen nadelige gevolgen heeft voor het milieu. Een voorbeeld is een bodemenergiesysteem voor een kantoor of een koelinstallatie. De milieubelastende activiteit beperkt zich dan tot deze voorziening waarvoor rijksregels worden gesteld. Voor de rest van het bedrijf (de huidige «inrichting») zijn dan geen rijksregels voor de milieubelastende activiteit van toepassing.

In het antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie wordt nader ingegaan op vragen over het begrip «milieubelastende activiteit» in relatie tot het begrip «inrichting» [117].

De vraag van de leden van de CDA-fractie heeft vervolgens betrekking op de regeling voor het bevoegd gezag voor zo'n inrichting. De hoofdlijn bij de toedeling van het bevoegd gezag is dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is. Dit geldt ook voor de milieubelastende activiteit. In verreweg de meeste gevallen zullen voor de milieubelastende activiteit uitsluitend algemene regels gelden, waarvoor de gemeente bevoegd gezag is. Voor de genoemde voorbeelden betekent dit dat de gemeente bevoegd gezag zal zijn voor de algemene rijksregels voor de milieubelastende activiteit «glastuinbouwbedrijf». Ten aanzien van het kantoor is de gemeente bevoegd gezag voor de algemene rijksregels voor het bodemenergiesysteem en, voorzover aanwezig, de koelinstallatie. Het begrip «magneetactiviteit» speelt dan geen rol. Dat begrip is pas van belang, als er een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit nodig is, en het bedrijf naast die vergunning ook een vergunning voor een andere activiteit nodig heeft zoals een omgevingsvergunning voor bouwen. Doordat het wetsvoorstel een aantal vergunningenstelsels die nu nog niet in de Wabo zijn opgenomen, integreert, kan voor nagenoeg ieder initiatief één gecombineerde aanvraag worden ingediend, waarvoor één vergunning wordt verleend met maar één bevoegd gezag. Een uitzondering vormen de vergunningplichtige wateractiviteiten, waarvoor op grond van het wetsvoorstel de verplichte coördinatieregeling geldt. Als een adviesbevoegdheid wordt toegedeeld, behoudt het oorspronkelijke bevoegd gezag van een integrerend vergunningstelsel een rol in de besluitvorming. Het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning is daarbij verantwoordelijk voor een samenhangend besluit, mede op basis van de afzonderlijk uitgebrachte adviezen. Als binnen een bedrijf een vergunningplichtige activiteit die geen betrekking heeft op de milieubelastende activiteit, los wordt aangevraagd, kan daarvoor een ander bestuursorgaan als bevoegd gezag zijn aangewezen. In de meeste gevallen is dit vanuit het oogpunt van een doelmatige uitvoering niet bezwaarlijk. Een voorbeeld is de omgevingsvergunning voor alleen een bouwactiviteit voor de verbouwing van een gebouw binnen het bedrijf. Mocht één bevoegd gezag voor deze vergunningen wel gewenst zijn dan kan de bevoegdheid worden overgedragen met toepassing van artikel 5.16, na onderlinge overeenstemming tussen de betrokken bestuursorganen. Daarmee biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid dat ook in deze situatie slechts één bestuursorgaan als bevoegd gezag betrokken is. In gevallen waarin in één aanvraag vergunning wordt gevraagd voor meer dan één vergunningplichtige activiteit, kan er maar één bevoegd gezag zijn voor de hele aanvraag. Het begrip magneetactiviteit bepaalt dan welk bevoegd gezag dat is.

Bij de aanwijzing van activiteiten in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving zal bij complexe bedrijven de IPPC-installatie of de Seveso-inrichting als één ondeelbare eenheid worden behandeld. Hiervoor wordt, gezien de Europeesrechtelijke verplichtingen, een

vergunningplicht ingesteld. In het wetsvoorstel zijn extra waarborgen opgenomen om te garanderen dat er in sommige situaties altijd één bevoegd gezag is voor de activiteiten op de locatie, ongeacht of de omgevingsvergunning voor die activiteiten wel of niet in één aanvraag is ingediend. Deze waarborgen betreffen de «magneetactiviteit» in samenhang met de «eens bevoegd gezag altijd bevoegd gezag»-regeling. Gedeputeerde staten zijn het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor de door deze bedrijven verrichte milieubelastende activiteiten. De regering verwijst daarbij ook naar de beantwoording van een eerdere vraag van deze leden [25].

[31]
De leden van de CDA-fractie vragen de regering of de «koepelvergunning» voor grote industriële complexen blijft bestaan.
Zoals ook blijkt uit het antwoord van de regering op een vraag van de leden van de VVD-fractie naar de «koepelvergunning» [14], kan de regering bevestigen dat één aanvrager één vergunning kan aanvragen namens verschillende bedrijven met verschillende vergunningplichtige milieubelastende activiteiten. Net als nu onder de werking van de huidige wetgeving kunnen bedrijven een rechtspersoon oprichten die optreedt als overkoepelend orgaan. Hierdoor ontstaat een collectieve verantwoordelijkheid voor de naleving van de voorschriften uit de vergunning. Via de privaatrechtelijke afspraken die de deelnemende bedrijven maken, kunnen zij zorgen voor onderlinge afstemming van de naleving van alle vergunningvoorschriften die gelden voor de vergunningplichtige activiteiten. Op de verschillen tussen de huidige en toekomstige situatie, die vooral te maken hebben met de activiteiten die niet meer onder de vergunningplicht vallen, is de regering ingegaan in antwoord op de eerdergenoemde vraag van de leden van de VVD-fractie.

[32]
De leden van de CDA-fractie vragen hoe het voorgestelde wettelijk regime onverwachte innovatieve technologische ontwikkelingen kan accommoderen.
Het is belangrijk om innovatieve ontwikkelingen te stimuleren omdat deze bijdragen aan een sterker, veiliger, duurzamer en welvarender land. Dergelijke ontwikkelingen stuiten nu soms nog op regelgeving die «achter» loopt omdat de regels logischerwijs gemaakt zijn met de kennis van het heden. Het wetsvoorstel nodigt uit tot innovaties en creativiteit om duurzame ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving mogelijk te maken. Er zijn vijf lijnen te noemen die van belang zijn voor het accommoderen van dergelijke ontwikkelingen:

- Voor zover een activiteit valt onder algemene regels biedt het gebruik van doelvoorschriften ruimte voor innovaties. Bij een doelvoorschrift wordt bepaald wat het resultaat is – zoals de maximale gevolgen voor de fysieke leefomgeving – maar wordt de initiatiefnemer vrijgelaten in de middelen die hij toepast om dat resultaat te bereiken. Zo kan bijvoorbeeld een doelvoorschrift over de maximale emissie naar lucht of water bereikt worden door procesgeïntegreerde maatregelen of nageschakelde emissiebeperkende maatregelen, zoals luchtfilters of een afvalwaterzuivering. Het blijkt echter niet altijd mogelijk of wenselijk om doelvoorschriften te stellen. Als gekozen wordt voor middelvoorschriften, biedt het wetsvoorstel (artikel 4.7, gelijkwaardigheid) de initiatiefnemer de mogelijkheid om een verzoek in te dienen om een gelijkwaardige maatregel te treffen. In specifieke gevallen zal het toegestaan worden om gelijkwaardige maatregelen te treffen zonder voorafgaande toestemming. Ook kunnen de flexibiliteitsregelingen van het wetsvoorstel – maatwerkvoorschriften en maatwerkregels – ingezet worden door het decentrale bestuur om maatwerk te leveren voor innovatieve ondernemers.

- Voor zover een activiteit een omgevingsvergunning vergt zullen de beoordelingsregels voor het bevoegd gezag voldoende ruimte bieden om rekening te houden met technologische ontwikkelingen. Verder kan een vergunning gewijzigd worden als de vergunninghouder innovatieve technieken wenst door te voeren die niet passen binnen de verleende vergunning.
- In het omgevingsplan zal het mogelijk zijn om de gebruiksruimte te verkavelen naar specifieke locaties. Daarmee wordt aan de locatie een regel verbonden, die voor die specifieke locatie de gebruiksruimte limiteert. Voor degene die op die locatie een activiteit ontplooit geeft het duidelijkheid over de vraag, hoeveel van de totale gebruiksruimte voor het gebied aan zijn locatie is toegekend. Dit geeft hem ook duidelijkheid over eventuele ontwikkelingsmogelijkheden op die locatie. Een bedrijf dat innovatieve technieken wenst in te zetten, die verder gaan de beste beschikbare technieken, heeft dan meer mogelijkheden voor bijvoorbeeld bedrijfsuitbreiding op die locatie. Door toedeling van de beschikbare ruimte aan de locatie loopt het bedrijf niet het risico dat deze ruimte aan buurbedrijven wordt gegund. Investering in extra schone voorzieningen wordt daarmee beloond.
- Bij projectbesluiten voor projecten van publiek belang is het goed voorspelbaar dat innovatieve technologische ontwikkelingen pas kenbaar worden bij de aanbesteding. Door voldoende ruimte te geven in de formulering van het besluit kan het bevoegd gezag innovatieve ontwikkelingen faciliteren. Daarnaast biedt het wetsvoorstel twee specifieke mogelijkheden. Ten eerste kan het bevoegd gezag zelf bepalen welke vergunningen het integreert in het projectbesluit. Vergunningen waarvoor veel technische gegevens nodig zijn kunnen vaak beter aangevraagd worden zodra er duidelijkheid is over de gekozen techniek (artikel 5.52, tweede lid). Ten tweede is er de mogelijkheid om in het projectbesluit te bepalen dat het op een later moment kan worden uitgewerkt (artikel 5.54).
- Wanneer desondanks bepaalde innovatieve ontwikkelingen niet mogelijk blijken binnen de reguliere regelgeving, heeft de regering de mogelijkheid om de ontwikkeling aan te merken als experiment. Met een AMvB op grond van de experimenteerbepaling (artikel 23.3) kan worden afgeweken het bepaalde bij of krachtens de wet, de Elektriciteitswet 1998, de Warmtewet en de resterende onderdelen van de Wet milieubeheer. Een dergelijk experiment wordt gemonitord en geëvalueerd, waarna bezien wordt of de reguliere regelgeving aangepast wordt.

Overigens gaat het in het omgevingsrecht niet uitsluitend om het accommoderen van onverwachte innovatieve technologische ontwikkelingen. De overheid moet ook gesteld staan voor problemen die dergelijke ontwikkelingen kunnen veroorzaken. De algemene zorgplicht en de specifieke zorgplichten die zullen worden opgenomen in de uitvoeringsregelgeving vormen een vangnet voor onverwachte gevolgen van innovatieve activiteiten. Een zorgplicht is altijd techniek-neutraal. De zorgplicht dwingt de initiatiefnemer om nadelige gevolgen van zijn activiteiten voor de fysieke leefomgeving te voorkomen of, als dat niet kan, te beperken of ongedaan te maken. Als hij dat nalaat en daardoor onmiskenbaar in strijd met de zorgplicht handelt kan het bevoegd gezag handhavend optreden.

[33]

De wet voorziet in regelingen bij «ongewone voorvallen» en «buitengewone omstandigheden», zo stellen de leden van de CDA-fractie. Zij vragen of hiermee alle voorzienbare uitzonderlijke situaties (onverwachte problemen en incidenten die om spoedeisende maatregelen vragen) zijn ondervangen.

Hoofdstuk 19 van het wetsvoorstel bevat een bundeling van alle bestaande (nood)bevoegdheden voor bijzondere omstandigheden, zowel

wat betreft «ongewone voorvallen, als voor «buitengewone omstandigheden» (beide vallend onder de verzamelterm «bijzondere omstandigheden»). Het zijn bestaande regelingen voor diverse bijzondere omstandigheden die vanuit de verschillende wetten nu in hoofdstuk 19 van het wetsvoorstel zijn samengebracht. Tot nu toe is niet gebleken dat er een «gat» zit in de bestaande bevoegdheden voor bijzondere omstandigheden die nu in het wetsvoorstel zijn gebundeld. Ook uit de advisering en de consultatie is niet gebleken dat de regelingen niet compleet zouden zijn. De regering heeft derhalve geen reden om aan te nemen dat de regeling in hoofdstuk 19 van de Omgevingswet onvoldoende zou zijn.
Overigens geldt aanvullend op hoofdstuk 19 de Wet veiligheidsregio's, die onder meer regelingen bevat voor rampen en crises. De termen «ramp» en «crisis» zijn in de Wet veiligheidsregio's gedefinieerd. De relatie tot die wet is toegelicht in paragraaf 4.19.3 van de memorie van toelichting bij de Omgevingswet.

[34]
De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of gemeenten met de komst van de omgevingsdiensten wel het primaat zullen houden voor de handhaving van het omgevingsbeleid en of hier geen democratisch tekort of een onwenselijke situatie dreigt.
De regering deelt deze zorg van de CDA-fractie niet. De omgevingsdienst voert taken uit in mandaat. Het beleid met betrekking tot die taakuitvoering wordt door de betrokken gemeenten en provincie gezamenlijk vastgesteld in het bestuur van de omgevingsdienst. De wethouders en de gedeputeerden die deel uitmaken van het bestuur van de omgevingsdienst zijn democratisch aanspreekbaar voor hun handelen in het bestuur. Overigens worden belangrijke delen van het omgevingsrecht in veel gevallen door gemeenten zelf gehandhaafd, bij voorbeeld de regels in het omgevingsplan.

[35]
De leden van de CDA-fractie willen graag weten welke diensten en organisaties bij de handhaving betrokken zijn en hoe de samenwerking en de verantwoordelijkheidsverdeling is geregeld.
In antwoord op deze vraag wil de regering in de eerste plaats de gemeenten als handhavende overheid noemen. Gemeenten zullen in de meerderheid van de gevallen bevoegd zijn tot handhaving. Verder hebben ook provincies en waterschappen handhavingstaken op de terreinen waar zij bevoegd zijn tot reguleren. Voorts hebben Rijkswaterstaat, de Inspectie voor de Leefomgeving en Transport en enkele andere rijksinspecties een aantal specifieke handhavingstaken. De strafrechtelijke handhaving berust bij politie en Openbaar Ministerie. Strafrechtelijke handhaving vindt ook plaats door buitengewone opsporingsambtenaren in dienst van overheden en omgevingsdiensten. Bij samenloop van verschillende regels of voorschriften waarvoor ook verschillende instanties bevoegd zijn tot handhaving vindt in de praktijk, waar nodig, afstemming plaats. Veel overheden passen al de recent vastgestelde Landelijke handhavingstrategie[14] toe, wat een gecoördineerde handhaving bevordert. De regering vertrouwt op deze afstemming en rekent erop dat de betreffende overheden waar nodig daarover met elkaar overleg voeren. In het wetsvoorstel is in artikel 2.2, eerste lid, een algemene afstemmingsverplichting opgenomen voor bestuursorganen. Het stellen van gedetailleerde regels daarover acht de regering dan ook niet wenselijk. Wel zullen gedeputeerde staten de wettelijke opdracht hebben om zorg te dragen voor regulier overleg tussen alle betrokken handhavende overheden over de kwaliteit en doelmatigheid van de handhaving in algemene zin en de

[14] Landelijke handhavingstrategie: Een passende interventie bij iedere bevinding, versie 1.7, 24 april 2014.

strafrechtelijke handhaving. Daarmee wordt de huidige praktijk onder de Wabo voortgezet. De bepalingen over dit overleg in de Wabo zijn in gewijzigde vorm ook weer opgenomen in het door uw Kamer aangenomen wetsvoorstel Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). De regering is voornemens deze regeling via de Invoeringswet Omgevingswet te laten opgaan in de Omgevingswet.

[36]
De leden van de CDA-fractie vragen een reactie op de zorgen van de waterbedrijven in Nederland over lozingen op oppervlaktewateren, die de waterbedrijven verwoord hebben in een brief aan de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening.
Wat betreft lozingen op oppervlaktewateren vragen de waterbedrijven zich in de brief af, of het uitgangspunt «lozen toegestaan, tenzij» gaat gelden, in plaats van «lozen verboden, tenzij» en welke aanvullende waarborgen er dan voor de drinkwaterfunctie in leven worden geroepen.
Het verbeteren van de waterkwaliteit, zeker daar waar dat water gebruikt wordt voor drinkwaterproductie, vindt de regering heel belangrijk. Net als onder de Waterwet zullen ook onder de voorgestelde Omgevingswet de regels voor lozingen er op gericht zijn om deze kwaliteit te verbeteren.
De zorg van de waterbedrijven verwijst naar het feit dat ten opzichte van de Waterwet de systematiek van de vergunningplicht wordt omgekeerd. In de huidige regelgeving geldt altijd een verbod op lozen, tenzij voor dat lozen een vergunning is verleend of dat lozen bij AMvB expliciet hiervan is vrijgesteld (onder het stellen van algemene regels). Het voorstel voor de Omgevingswet bepaalt dat alleen categorieën van lozingen die bij AMvB zijn aangewezen vergunningplichtig zijn (artikel 5.1, tweede lid). Dat betekent echter niet dat voor de overige lozingen geen regels gelden. Die lozingen zullen door middel van de andere instrumenten van het wetsvoorstel (specifieke zorgplicht en concrete algemene regels, waar nodig met meldingsplicht) in de rijksregels en de waterschapsverordeningen worden gereguleerd.
Voor het kort omschrijven van de regeling voor lozingen in een oppervlaktewaterlichaam onder de Omgevingswet is «lozen is toegestaan, mits aan de regels wordt voldaan» daarom een meer passende samenvatting.
Net als onder de Waterwet zijn de regels waaraan voldaan moet worden afgestemd op de bezwaarlijkheid van de lozingen, waarbij ook rekening wordt gehouden met de aan het water toegekende maatschappelijke functies zoals drinkwaterwinning. Voor bedrijfsmatige lozingen met potentieel het hoogste risico, die een individuele beoordeling vragen, geldt een vergunningplicht. Voor de lozing van pyrazool vanuit een bedrijfsafvalwaterzuiveringsinstallatie waar de waterbedrijven naar verwijzen zal ook onder de Omgevingswet een vergunningplicht blijven gelden. Wanneer geen voorafgaande vergunning noodzakelijk wordt geacht, gelden algemene regels. Als andere lozingsroutes, zoals lozen op het vuilwaterriool, de voorkeur verdienen, verplichten de algemene regels om die lozingsroute te kiezen, en mag dus niet op oppervlaktewater worden geloosd. Voor potentieel meer bezwaarlijke lozingen die wel op oppervlaktewater mogen plaatsvinden, geldt een meldingsplicht, zodat het bevoegd gezag van het lozen op de hoogte is, en zo nodig maatwerk kan toepassen en handhavend kan optreden, als aan de regels niet wordt voldaan. De industriële en agrarische lozingen en lozingen vanuit zuiveringstechnische werken, die samen in grote mate bepalend zijn voor de belasting van het oppervlaktewater vallen, net als onder de Waterwet, onder de vergunningplicht of algemene regels met een meldingsplicht. De vergunningplichten en algemene regels voor deze lozingen zullen in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving worden opgenomen en gelden voor zowel rijkswateren als regionale wateren. De melding is onder de Omgevingswet geformuleerd als een verbod om een activiteit te verrichten (te lozen) als geen melding is gedaan. Ook gedurende de

meldingstermijn mag niet geloosd worden. Dat versterkt de positie van de waterbeheerder bij toezicht en handhaving.
Maar ook aan de minder verontreinigende lozingen zullen in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving en in de waterschapsverordeningen regels worden gesteld die verzekeren dat ook voor niet voorziene lozingen regels gelden. Deze regels worden opgesteld in overleg met de Unie van Waterschappen, zodat ook voor regionaal water de regels adequate bescherming bieden, ook uit het oogpunt van drinkwaterwinning.
Bovendien werkt het Ministerie van Infrastructuur en Milieu samen met de drinkwaterbedrijven en andere partijen aan een structurele aanpak voor drinkwaterrelevante opkomende stoffen, waarvan de resultaten – waar nodig – in de uitvoeringsbesluiten of invoeringsregeling worden meegenomen. Ook wordt daarbij bekeken hoe binnen het instrumentarium van de Omgevingswet omgegaan kan worden met onbekende en nieuwe opkomende stoffen.
In de toelichting op de uitvoeringsregelgeving die bij het parlement zal worden voorgehangen, zal op de uitgewerkte keuzes nader worden ingegaan. Daarbij zal ook worden beschreven op welke wijze invulling wordt gegeven aan de EU-regelgeving, zoals de kaderrichtlijn water.

[37]
De leden van de CDA-fractie vragen welke maatregelen de regering neemt om een nieuw ICT-debacle te voorkomen.
De realisatie van het Digitaal Stelsel Omgevingswet is een omvangrijk project. Daarom worden diverse maatregelen getroffen om risico's te beheersen. Hierbij worden de uitgangspunten gehanteerd die het Bureau ICT-toetsing (BIT) stelt.
Belangrijk is dat het digitaal stelsel niet één groot ICT-systeem is, maar een samenhangend stelsel van digitale voorzieningen. Eén van de uitgangspunten die gehanteerd worden is dat zoveel mogelijk wordt aangesloten op generieke e-overheidsvoorzieningen en dat er geen nieuwe voorzieningen worden gebouwd als de bestaande goed functionerende voorzieningen toereikend zijn of kunnen worden aangepast. In lijn met de bevindingen van de commissie-Elias staat daarbij de gebruiker centraal.
Het digitaal stelsel bouwt voor een deel voort op voorzieningen waarmee in de praktijk al jarenlang ervaring is opgedaan. Daarbij valt te denken aan de mogelijkheid om langs elektronische weg een omgevingsvergunning aan te vragen (Omgevingsloket online), een melding te doen (Activiteitenbesluit Internetmodule) en een kaartviewer die de regels op een locatie toont (vergelijkbaar met Ruimtelijkeplannen.nl).
Nieuw is dat er sprake is van een samenhangend geheel van informatievoorziening. Hiertoe vindt niet alleen integratie van de bestaande losse voorzieningen plaats, maar worden ook bestuursorganen aangewezen die verantwoordelijk zijn voor het beheer van bepaalde informatiestromen binnen het digitaal stelsel. De bestuursorganen werken samen en moeten hun digitale voorzieningen daartoe aansluiten op (onderdelen van) het digitaal stelsel, zodat de informatie kan worden doorgegeven aan de gebruiker.
Vertaald naar de concrete uitwerking van het stelsel betekent dit ten eerste dat er wordt uitgegaan van de één-loketgedachte, waarbij de bestaande voorzieningen en eventueel nieuwe voorzieningen die in een later stadium worden toegevoegd in samenhang benaderbaar zijn. Hierdoor hoeft de gebruiker niet meer verschillende websites te bezoeken (zoals Omgevingsloket online, Ruimtelijkeplannen.nl enzovoort). Ook voor het nieuwe digitale loket wordt voortgebouwd op bestaande voorzieningen waarmee reeds ervaring is opgedaan. Ten tweede is het de ambitie om informatiehuizen aan te wijzen om informatiestromen binnen het digitaal stelsel te beheersen. Dit zijn bestuursorganen die als taak krijgen om

informatie in een bepaald domein in het digitaal stelsel bijeen te brengen, te controleren op kwaliteitseisen en via een digitale aansluiting door te geven aan de gebruikersvoorziening. Ten derde om omgevingsdocumenten te kunnen tonen via de gebruikersvoorziening met behulp van een kaartviewer, zal door een daartoe aan te wijzen bestuursorgaan een register beheerd moeten worden waarin alle omgevingsdocumenten worden opgenomen. Het register is aangesloten op de gebruikersvoorziening. Ook hierbij wordt voortgebouwd op reeds bestaande functionaliteiten (Ruimtelijkeplannen.nl).
Om dit te kunnen realiseren wordt nadrukkelijk ingezet op standaardisatie; zonder standaarden (waaronder uitwisselstandaarden en semantische standaarden) kan het digitaal stelsel niet functioneren. Er is een gezaghebbende werkgroep standaardisatie ingesteld met een aanjagende en adviserende functie bij het kiezen en toepassen van de standaarden.
Een andere belangrijke maatregel is dat het project beheerst en stapsgewijs wordt uitgerold op basis van interbestuurlijke afspraken. In lijn met het BIT wordt de ontwikkeling van het digitaal stelsel gefaseerd opgepakt. Zoals in het bestuursakkoord implementatie is afgesproken, zal op basis van *business cases* en *go/no-go*-besluiten gezamenlijk met medeoverheden worden besloten hoe het digitale stelsel exact wordt uitgewerkt en welke onderdelen wanneer functioneel moeten zijn. Hierbij wordt gewerkt met een plateauplanning en daarmee een fasering waarbij iedere stap leidt tot functionerende tussenproducten. Hierbij wordt telkens getoetst op bestuurlijke, organisatorische, technische en financiële haalbaarheid. Daarom heeft er ook al een BIT-toets plaats gevonden op de ontwikkeling van het Omgevingsloket online, een tussenstap in de ontwikkeling van het digitaal stelsel. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie [127]. De regering is zich er van bewust dat het een omvangrijk project betreft, maar heeft op basis van bovenstaande uitgangspunten en maatregelen er vertrouwen in dat de risico's beheersbaar zijn.

[38]
De leden van de CDA-fractie vragen of de regering voor zichzelf een taak ziet in het bevorderen van deskundigheid over de Omgevingswet en gerelateerde wetgeving.
Het is inderdaad belangrijk dat er voldoende deskundigheid is over de Omgevingswet en de gerelateerde wetgeving. Het vergroten van de kennis en daarmee deskundigheid over de Omgevingswet is een onderdeel van de implementatie van de Omgevingswet. De regering is samen met de (koepels van de) decentrale overheden een implementatieprogramma gestart en heeft hiervoor een bestuursakkoord afgesloten. Voor een verdere toelichting hierop verwijst de regering naar de beantwoording van een vraag van de leden van de VVD-fractie [3]. Aanvullend ziet de regering dat behalve de overheid, de kennissector en de markt ook kennisontwikkeling actief oppakken.

[39]
De leden van de fractie van het CDA vragen hoe wordt omgegaan met de inbouw van nieuwe wetten. Zij vragen welke in te bouwen wetgeving op dit moment nog in procedure is bij de Raad van State of de Staten-Generaal en of er nog nieuwe wetten zijn voorzien.
In paragraaf 7.4 van de memorie van toelichting is de verdere uitbouw van de stelselherziening geschetst. Hiervoor zijn al enkele hoofdstukken in de Omgevingswet gereserveerd. Het inbouwen en verder integreren van nieuwe wetgeving geschiedt volgens de ontwerpprincipes en verbeterdoelen van de stelselherziening. Het totstandkomingsproces van de zogenoemde aanvullingswetsvoorstellen kent dezelfde kwaliteitswaarborgen als het voorstel voor de Omgevingswet. Het gaat daarbij onder meer om de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, hoofdstuk 11

van de Wet milieubeheer, de onteigeningswet, de Wet voorkeursrecht gemeenten, de Wet inrichting landelijk gebied en de Wet natuurbescherming. De aanvullingswetsvoorstellen zijn momenteel in ambtelijke voorbereiding. Het is de bedoeling dat deze gelijktijdig met de Omgevingswet in werking treden.
Daarnaast zal er via de Invoeringswet Omgevingswet voor worden gezorgd dat lopende wijzigingen van bestaande wetgeving in de Omgevingswet worden opgenomen. Het betreft onder meer de door uw Kamer aangenomen wetsvoorstellen verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) en Erfgoedwet[15], een wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de implementatie van de herziening van de mer-richtlijn[16] en een nog bij het parlement in te dienen wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten in verband met nieuwe normering primaire waterkeringen. Op deze manier wordt ervoor gezorgd dat de Omgevingswet actueel is op het moment van inwerkingtreding.

[40]
De leden van de fractie van het CDA stellen vast dat de Invoeringswet het sluitstuk van de wetgeving is. Zij vragen in hoeverre het denkbaar is dat er daarbij ook aanpassingen in de Omgevingswet worden aangebracht.
De Invoeringswet Omgevingswet is inderdaad het sluitstuk van de nieuwe omgevingswetgeving. Deze zorgt ervoor dat de bestaande wetgeving wordt aangepast aan de komst van de Omgevingswet. Daarnaast zorgt deze wet voor de regeling van enkele belangrijke onderwerpen, zoals schade en punitieve handhaving. Tot slot wordt via de Invoeringswet Omgevingswet voorzien in overgangsrecht. Deze onderwerpen zijn noodzakelijk om de Omgevingswet in werking te kunnen laten treden. Ook kunnen zo nodig of wenselijk wijzigingen in de Omgevingswet worden aangebracht. Voor een goede invoering van de Omgevingswet is de Invoeringswet dus onontbeerlijk. De Invoeringswet doorloopt de normale wetgevingsprocedure, zodat over alle daarin opgenomen onderwerpen een parlementair debat kan worden gevoerd. Voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet is dan ook, naast instemming van het parlement met het voorstel voor de Omgevingswet, instemming nodig met het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet. Zie in dit verband ook het antwoord op vragen van de leden van de SGP-fractie [207].

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

[41]
De leden van de fractie van D66 vragen hoe de regering ervoor gaat zorgen dat de vereenvoudiging en flexibiliteit ook op langere termijn gewaarborgd blijft.
Een van de verbeterdoelen van de regering is het vereenvoudigen en gebruiksvriendelijker maken van het omgevingsrecht. Het stelsel beoogt onnodige belemmeringen in de regelgeving weg te nemen. De stelselherziening zorgt voor ordening van de normstelling en biedt geharmoniseerde instrumenten die een samenhangende inzet op maat mogelijk maken. Daar hoort ook een aangepaste cultuur en werkwijze bij. Een goede implementatie van het nieuwe stelsel is voor alle partijen dan ook van groot belang. Dit is ook beschreven in het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de fractie van het CDA [16] over de

[15] Bundeling en aanpassing van regels op het terrein van cultureel erfgoed (Erfgoedwet) (34 109).
[16] Voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Crisis- en herstelwet in verband met de uitvoering van Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2014, L 124) (implementatie herziening mer-richtlijn) (34 287).

borging van de bestendigheid van de omgevingswetgeving. Daarbij is ook opgemerkt dat de voorziene evaluatie een goede mogelijkheid biedt om in de toekomst een vinger aan de pols te houden.

[42]
De leden van de D66-fractie vragen of de regering verwacht dat de beoogde maatregelen binnen het implementatieprogramma afdoende zijn om de omslag in het denken van bestuurders en ambtenaren te bewerkstelligen, en zo ja, op welke manier. Ook vragen de leden van deze fractie om een toelichting of, en op welke wijze, deze wet kan bijdragen aan de gewenste andere opstelling en werkwijze van ambtenaren en welke waarborgen en maatregelen de regering achter de hand heeft als blijkt dat de cultuuromslag te weinig voortgang boekt.
De Omgevingswet heeft met name na inwerkingtreding grote gevolgen voor de uitvoeringspraktijk, iedereen moet straks naar letter en geest van de wet kunnen werken. Dit betekent een enorme veranderopgave voor overheden, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Om de uitvoeringspraktijk hier zo goed mogelijk op voor te bereiden heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu in afstemming met de medeoverheden er voor gekozen de implementatie zo dicht mogelijk bij de doelgroep zelf te leggen en nu al te beginnen. Want met veel van de werkwijzen van de wet, zoals integraal werken of brede burgerparticipatie, kan nu al worden gestart. Dit wordt bijvoorbeeld ondersteund met het programma «Houd het eenvoudig, maak het beter», samen met de Minister voor Wonen en Rijksdienst en decentrale overheden. Hierin worden nu al pilots uitgevoerd, bijvoorbeeld 39 gemeenten die een omgevingsplan opstellen en 33 gemeenten die een omgevingsvisie opstellen. Ook stelt de Minister voor Wonen en Rijksdienst een expertteam beschikbaar dat gemeenten en de bouwsector helpt om te komen tot versnelling van gebiedsontwikkeling juist door een attitude te bewerkstelligen die is gericht op «doen wat kan» in plaats van «kijken wat mag».
Wat betreft de implementatie is met de VNG, de UvW en het IPO overeenstemming bereikt over de inhoud en organisatie. Dit is vastgelegd in het Bestuursakkoord implementatie Omgevingswet. Er is een meerjarig implementatieprogramma met alle betrokken partijen opgesteld en gestart. Dit programma heeft een duidelijke focus op de benodigde cultuurverandering. De eerste stap hierin is de stap van bewustwording. Het implementatieprogramma voorziet hierin door het organiseren van onder meer *road shows*, pilots en experimenten om ervaring op de doen met het werken met de Omgevingswet. Daarnaast worden in de komende jaren producten ontwikkeld waarbij de nieuwe manier van denken centraal staat. Te denken valt hierbij aan handleidingen, colleges en praktijkdagen. De precieze vorm en invulling van de producten wordt op basis van de behoefte bij overheden en gebruikers bepaald. Juist door deze aansluiting op de uitvoeringspraktijk en de behoeften die daar spelen is er vertrouwen dat de aangeboden maatregelen voldoende zijn.
Het wetsvoorstel en de beoogde uitvoeringsregelgeving dragen door hun opzet bij aan de beoogde cultuurverandering. In het wetsvoorstel en de AMvB's staan niet de te beschermen belangen en daarbij behorende procedures en bevoegde instanties centraal, maar de initiatiefnemer en de belanghebbenden, kortom het initiatief en de omgeving daarvan. Het wetsvoorstel nodigt de gebruiker uit om de fysieke leefomgeving als één geheel te beschouwen en daardoor al in een vroeg stadium rekening te houden met alle belangen die gemoeid zijn met een initiatief. Er zijn minder beschikkingen nodig voor een initiatief en de procedurestappen zijn eenvoudiger. De normstelling is helder, inclusief de ruimte voor flexibiliteit in de norm, en de procedures nodigen uit tot samenwerking. Momenteel werkt Rijkswaterstaat samen met VNG, UvW en IPO aan een meerjarige implementatiemonitor. Doel hiervan is het verbeteren van het

werken met de Omgevingswet door het in een leerproces stelselmatig verzamelen en benutten van ervaringen uit de uitvoeringspraktijk. De monitor meet voor de gehele implementatieperiode (2016–2018) in ieder geval de voortgang van 1) de mate waarin het nieuwe wettelijke stelsel wordt geïmplementeerd. Daarnaast wordt ook 2) het doelbereik van het implementatieprogramma gemeten. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de vraag of overheden voldoende ondersteund worden door het implementatieprogramma en dit hen helpt tijdig klaar te zijn voor de Omgevingswet. Ook wordt 3) de toepasbaarheid van de nieuwe regelgeving in de dagelijkse praktijk gemeten. Deze informatie wordt enerzijds benut bij het vormgeven van het jaarlijkse implementatieprogramma. Anderzijds worden praktische knelpunten, afhankelijk van het stadium waarin de ontwerp wet- en regelgeving zich bevindt en de ruimte die dat biedt, meegenomen bij het ontwerp van die regelgeving.
Na de beoogde inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2018 wordt in ieder geval de voortgang van de mate waarin de verbeterdoelen van de Omgevingswet worden behaald gemeten, zoals de door de leden aangehaalde cultuuromslag. De eerste monitor is in 2016 gereed. Mocht hieruit blijken dat de voortgang onvoldoende is, dan kunnen in afstemming met de medeoverheden aanvullende maatregelen worden genomen.

[43]
De leden van de D66-fractie vragen of de verplichting tot monitoring van omgevingswaarden kan leiden tot terughoudendheid bij decentrale overheden om ambitieuze doelen te stellen, omdat ze zichzelf daardoor opzadelen met grote bestuurslasten.
In de beantwoording moeten twee situaties worden onderscheiden. In de eerste situatie betreffen de beleidsdoelstellingen van de decentrale overheid een onderwerp dat al gemonitord wordt, bijvoorbeeld ter uitvoering van internationale verplichtingen. Die monitoringsresultaten staan ter beschikking van decentrale overheden. Mochten ze voor dergelijke onderwerpen ambitieuzere doelen hebben dan het Rijk, dan is de monitoring daarvan relatief goedkoop te realiseren.
In de tweede situatie betreffen de beleidsdoelstellingen van de decentrale overheid een onderwerp dat het Rijk niet laat monitoren. De bestuurlasten van monitoring zouden dan inderdaad een reden kunnen zijn voor een gemeente om niet te kiezen voor omgevingswaarden bij het realiseren van beleidsdoelstellingen. Een gemeente heeft voor de realisatie van ambitieuze beleidsdoelstellingen echter ook de beschikking over andere juridische instrumenten, zoals regelgeving in het omgevingsplan, met inbegrip van maatwerkregels. Ook kan een gemeente niet-juridische instrumenten benutten voor het realiseren van beleidsdoelstellingen, zoals communicatie- of informatie-instrumenten, gerichte inzet van overheidsinvesteringen en afspraken met organisaties.
Het lijkt dus te ver te gaan om te veronderstellen dat de kosten van monitoring in de weg zullen staan aan ambitieuze beleidsdoelstellingen. Het is in ieder geval niet aangewezen om het Rijk te belasten met de kosten van decentrale beleidsambities. Dat zou leiden tot een onwenselijke belasting van de begroting van de betrokken departementen.

[44]
Ook vragen de leden van de D66-fractie hoe de regering aankijkt tegen de suggestie van de onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen om een onafhankelijke gegevensautoriteit te belasten met de taken en bevoegdheden op het gebied van monitoring.
Het concept van een gegevensautoriteit als oplossing voor de huidige versnippering en beperkte bestendigheid van digitale gegevens is in eerste instantie bij voorlichting door de Afdeling advisering van de Raad van State gesuggereerd en vervolgens uitgewerkt in een onderzoek door

het RIVM[17]. Dit concept was afgeleid van de Gegevensautoriteit Natuur, die inmiddels is opgeheven en vervangen door de Nationale Databank Flora en Fauna. Bij nadere uitwerking door het RIVM[18] is het concept van een gegevensautoriteit ingevuld door middel van een stelsel met sectorale informatiehuizen voor bijvoorbeeld water, natuur, lucht, geluid en cultureel erfgoed, met daarbij waarborgen voor de kwaliteit van de verschillende gegevensstromen. Op deze wijze worden de achterliggende doelstellingen van een gegevensautoriteit gerealiseerd zonder dat het nodig is een nieuwe organisatie op te richten. Het werken met informatiehuizen wordt inmiddels verder uitgewerkt conform afspraken in het Bestuursakkoord implementatie Omgevingswet. In het antwoord op een latere vraag van deze leden [71] wordt hier nog nader op ingegaan.
Bij amendement[19] is in het wetsvoorstel afdeling 20.5 met daarin artikel 20.20 opgenomen, dat een grondslag biedt voor het Digitaal Stelsel Omgevingswet met onafhankelijke kwaliteitsborging van de gegevens en gegevensverzamelingen. Nadere bepalingen over het digitale stelsel zullen worden opgenomen in het wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet. Dit wetsvoorstel is nog in voorbereiding en het is te vroeg om nu al uitspraken te doen over de rol van onafhankelijke kwaliteitsborging bij de monitoring van decentrale omgevingswaarden.

[45]
De leden van de D66-fractie verwijzen naar het rapport van het Planbureau van de Leefomgeving over de Omgevingswet. De onderzoekers zien daarin risico's voor milieu en natuur bij het projectbesluit in samenhang met het facultatieve toetsingsadvies voor de project-mer. Om die reden vragen deze leden waarom gekozen is voor een facultatief toetsingsadvies bij de project-mer.
Het Planbureau voor de Leefomgeving noemt in haar rapport twee redenen waarom zij risico's ziet voor natuur en milieu in relatie tot het projectbesluit. Ten aanzien van deze risico's wijzen zij op de doorzettingsmacht van Rijk en provincie en op de mogelijkheid om met het projectbesluit te kunnen afwijken van decentrale regels. Ten tweede menen deze onderzoekers dat het bij een project-mer niet nodig is om enig alternatievenonderzoek te doen als een locatie of tracé is aangewezen in een plan en hierbij in de plan-mer geen alternatieven zijn onderzocht. Deze risico's zijn volgens deze onderzoekers te ondervangen door het toetsingsadvies te verplichten bij het projectbesluit.
Naar aanleiding van het eerst genoemde risico beklemtoont de regering dat het wetsvoorstel voor het nemen van een projectbesluit stevige waarborgen bevat voor de bescherming van de fysieke leefomgeving, waaronder milieu en natuur. De regering deelt het standpunt van de onderzoekers niet dat de invulling van het projectbesluit tot extra risico's voor natuur en milieu zou kunnen leiden. Van belang daarbij is dat regels die door het Rijk en de decentrale overheden worden gesteld ter bescherming van natuur en milieu ook van toepassing zijn op het projectbesluit. Zo moeten alle activiteiten die bij het project zijn inbegrepen voldoen aan de algemene regels voor activiteiten die door Rijk en decentrale overheden worden gesteld in verband met de bescherming van de fysieke leefomgeving (artikel 5.53, eerste lid). Vergunningplichtige activiteiten die in het projectbesluit worden opgenomen, worden beoordeeld aan de hand van de daarvoor gestelde beoordelingsregels (artikel 5.52, tweede lid). Dit geldt ook als Rijk en provincie bij het verlenen van een omgevingsvergunning ter uitvoering van het projectbesluit gebruik maken van hun doorzettingsmacht. Het buiten toepassing laten van decentrale regels kan niet zomaar. Dat is begrensd tot die situaties

[17] Gegevensverkenning Omgevingswet, RIVM briefrapport 680160001/2012.
[18] Uitwerking Gegevensvoorziening Omgevingswet, RIVM Rapport 121001001/2013.
[19] Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 89.

waarin dat nodig is «om dringende redenen». Dat betekent dat het projectbesluit ook aan deze decentrale regels moet voldoen, tenzij het project anders niet binnen redelijke grenzen kan worden gerealiseerd.
De tweede conclusie van de onderzoekers, over de relatie tussen plan-mer/project-mer berust volgens de regering mogelijk op een misverstand over de werking van artikel 16.52, derde lid. Hierdoor onderkennen deze onderzoekers niet de waarborgen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen over alternatievenonderzoek. De in dit verband genoemde risico's voor natuur en milieu zijn dan ook in het wetsvoorstel ondervangen. In artikel 16.52, derde lid, is bepaald dat als voor een voorgenomen project in een plan een locatie (zoals een tracé), is aangewezen *en* voor dat plan een plan-mer is gemaakt, herhaling van deze locatiekeuze bij het alternatievenonderzoek voor het project niet nodig is (de als-dan-bepaling). Deze bepaling heeft alleen betrekking op alternatieven *voor een locatie of tracé*. Alle redelijke alternatieven over bijvoorbeeld de inrichting van een locatie, de techniek die kan worden toegepast of de uitvoering van een tracé, moeten bij de project-mer worden onderzocht. Dit leidt tot de volgende drie situaties die kunnen worden onderscheiden in de relatie plan-mer/project-mer:

- Er is geen plan-mer gemaakt, bijvoorbeeld omdat er geen plan aan het project ten grondslag ligt. In dat geval kan geen gebruik worden gemaakt van de als-dan-bepaling en zullen alle redelijke alternatieven, ook locatie-alternatieven, in de project-mer in beschouwing moeten worden genomen.
- In het plan is geen concrete locatie of tracé aangewezen, maar zijn bijvoorbeeld alleen globaal enkele alternatieven voor een locatie beschouwd. In dat geval geldt de als-dan-bepaling ook niet. Deze alternatieven kunnen dus niet automatisch achterwege worden gelaten bij de redelijkerwijs te beschouwen alternatieven voor het project. Daarmee is ook geborgd dat bij een project-mer voor een projectbesluit de gevolgen voor natuur en milieu van verschillende alternatieven worden beschreven, zodat dit meeweegt in de besluitvorming.
- Er is wel een plan-mer is gemaakt en in het plan is een locatie of tracé aangewezen. Dan geldt voor de plan-mer en de aanwijzing van een locatie of tracé vanzelfsprekend de verplichting om redelijke alternatieven in beeld te brengen. Voor deze situatie is de als-dan-bepaling opgenomen (artikel 16.52, derde lid): herhaling van de onderbouwing van deze locatiekeuze in de project-mer is niet nodig.

De regering onderschrijft dan ook niet door de onderzoekers geconstateerde risico's. Om die reden is er geen aanleiding een toetsingsadvies te verplichten bij een project-mer voor het projectbesluit. Bovendien hanteert de regering het uitgangspunt dat het bevoegd gezag verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het besluit en daarmee ook voor de kwaliteit van het MER. Vooral bij project-mer zal het bevoegd gezag over het algemeen meer ervaring hebben met de projecten om de kwaliteit van het MER te kunnen beoordelen. Een facultatief toetsingsadvies benadrukt deze verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Om die reden is in het wetsvoorstel het toetsingsadvies bij project-mer niet meer de standaard, maar wordt het inwinnen van een toetsingsadvies overgelaten aan de beoordeling van het bevoegd gezag. Voor de plan-mer is wel voorzien in een systeem van verplichte toetsing door de Commissie voor de milieueffectrapportage. De keuzes die gemaakt worden op planniveau zijn vaak richtinggevend voor keuzes op projectniveau. Kwaliteitsborging door een verplicht toetsingsadvies ligt daar in de rede.

[46]
De leden van de fractie van D66 wijzen op de noodzaak van de betrokkenheid van het parlement bij de belangrijkste onderdelen van de wetgeving. Zij vragen om een verduidelijking waarom niet meer kwesties in het wetsvoorstel zijn opgenomen.

Binnen het voorgestelde stelsel worden de hoofdzaken op wetsniveau geregeld, zoals de kerninstrumenten, procedurele waarborgen, vergunningplichten en ingrijpende bevoegdheden, zoals gedoogplichten. De inhoudelijke normstelling wordt gebundeld in een beperkt aantal AMvB's. Een belangrijk doel van deze bundeling is harmonisatie en het bevorderen van de inzichtelijkheid en toegankelijkheid voor gebruikers. Nu zijn die regels vaak verspreid over regelingen op verschillende niveaus, zonder dat de aard of de rechtsgevolgen daartoe aanleiding geven. Een ander doel is beter zorg te kunnen dragen voor een tijdige implementatie van Europese en internationale regelgeving. Dat laatste is van belang aangezien aan de omgevingswetgeving veel internationale regelgeving ten grondslag ligt. Het nieuwe stelsel zal meer dan 37 EU-richtlijnen implementeren. Er is niet gekozen voor differentiatie naar onderdelen van de fysieke leefomgeving (zoals water en bodem) of naar herkomst (nationaal of internationaal). Dat zou weer leiden tot versnippering en gelaagdheid, zaken die nu door de gebruikers als complex worden ervaren. Gelet op de verbeterdoelen van de stelselherziening is gekozen voor bundeling en harmonisatie op AMvB-niveau. In veel delen van het huidige omgevingsrecht is dat reeds gebruikelijk, denk aan de omvangrijke normenpakketten in het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Bouwbesluit 2012 en het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening. Het voorstel voor de Omgevingswet sluit hierbij aan.
Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is de wettelijke sturing op de normstelling versterkt. Zo zijn verplichtingen opgenomen die bepalen welke inhoudelijke regels in ieder geval moeten worden gesteld, bijvoorbeeld omgevingswaarden voor luchtkwaliteit, waterkwaliteit enzovoort. Daarbij zijn ook oogmerken opgenomen, zoals de bescherming van de gezondheid of het milieu. Daarmee zijn die bevoegdheden ingekaderd. Ook zijn verplichtingen opgenomen om in ieder geval regels te stellen ter uitvoering van specifieke Europese of internationale regelgeving. De onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen (RUG) hebben in hun onderzoek in opdracht van de Tweede Kamer geconcludeerd dat daarmee de delegatiegrondslagen in belangrijke mate en met een sterk effect zijn ingekaderd en begrensd[20].
Daarnaast bevat het wetsvoorstel waarborgen voor de betrokkenheid van het parlement en het publiek bij de normstelling. In artikel 23.4 van het wetsvoorstel is de publieksparticipatie bij de totstandkoming van regelgeving verankerd. Artikel 23.5 bevat een voorhangprocedure voor ontwerp-regelgeving bij beide kamers der Staten-Generaal. Dit biedt de mogelijkheid voor het parlement om vroegtijdig in de procedure de ontwerp-regelgeving te beoordelen – en zo nodig wijzigingen voor te stellen.
Tijdens de Tweede Kamerbehandeling zijn enkele amendementen ingediend om de betrokkenheid van het parlement bij de totstandkoming van de AMvB's verder te versterken. Zo is door een amendement de voorhangprocedure uitgebreid[21]. Daarin is voor omgevingswaarden opgenomen dat bij de voorhang een meerderheid van een van de Kamers kan verzoeken om die omgevingswaarden bij wet te regelen. De regering is dan verplicht om zo spoedig mogelijk een daartoe strekkend wetsvoorstel in te dienen. Ook is bepaald dat de betrokken Minister kennis moet geven van gevallen waarin de voorhangprocedure niet van toepassing is en van de inwerkingtreding van een AMvB (alsmede van de publicatie van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en het nader rapport). Hiermee wordt gewaarborgd dat het

[20] Het wetsvoorstel Omgevingswet: Een onderzoek naar de reactie van de regering naar aanleiding van het advies van de Raad van State. Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 14, blz. 106.
[21] Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 167.

parlement controle houdt en vroegtijdig mee beslist over het niveau waarop een onderwerp geregeld wordt. Tot slot is ook de wettelijke sturing op de inhoud van de AMvB versterkt door te bepalen dat in de nota van toelichting moet worden gemotiveerd hoe rekening is gehouden met de milieubeginselen die zijn opgesomd in artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. De richtinggevende werking van deze beginselen wordt daarmee zichtbaar in de onderbouwing van de nieuwe regels. Met deze maatregelen is de sturing door de wet en het parlement – ook bij toekomstige wijzigingen – versterkt.
Daarnaast staat de toezegging van de regering, naar aanleiding van het Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State dat de ontwerp-AMvB's tegelijk met het ontwerp van de Invoeringswet Omgevingswet voor advies worden voorgelegd. Dan kunnen die in samenhang worden beoordeeld. Daarbij kan worden bezien in hoeverre normen zich lenen voor regeling op wetsniveau of tot aanvulling van wettelijke grondslagen. Ook het parlement kan de voorhangprocedure en de behandeling van het wetsvoorstel voor de Invoeringswet hiervoor benutten. Het parlement kan via de Invoeringswet alsnog onderdelen van AMvB's wettelijk regelen als het dat wenselijk acht. Het voorstel voor de Invoeringswet bevat ook nog extra onderwerpen zoals schade, punitieve handhaving en het overgangsrecht die in de Omgevingswet geregeld zullen worden. Het parlement is hierbij als medewetgever betrokken. Het nieuwe stelsel kan alleen in werking treden als beide Kamers met de Invoeringswet hebben ingestemd. Het eindoordeel is en blijft dus aan het parlement.
Daarmee is het stelsel nog niet compleet. Het stelsel zal nog met enkele onderwerpen worden aangevuld via zogenaamde aanvullingswetten. Hierop is al ingegaan in het antwoord op een eerdere vraag van deze leden [39]. Het gaat onder meer om belangrijke onderwerpen zoals grondeigendom en natuur. Ingrijpende bevoegdheden zoals onteigening en voorkeursrecht zullen, net als de gedoogplichten in het wetsvoorstel, grotendeels op wetsniveau geregeld worden. Deze wetsvoorstellen doorlopen de volledige wetgevingsprocedure. Ook hier is het parlement als medewetgever bij betrokken. Kortom, er zullen nog verschillende onderwerpen een plek in de Omgevingswet krijgen. Het parlement is daarbij direct betrokken en de komende jaren nog diverse malen aan zet bij de verdere vormgeving van de stelselherziening.

[47]
De leden vragen verder hoe de in het wetsvoorstel gereserveerde hoofdstukken zullen worden ingevuld.
De hoofdstukken 15 (schade) en 22 (overgangsrecht) zullen via de Invoeringswet Omgevingswet worden ingevuld. Via de aanvullingswetsvoorstellen natuur en grondeigendom zullen de hoofdstukken 6, 9, 11 en 12 worden ingevuld. De overige hoofdstukken zijn, zoals beschreven in paragraaf 7.4 van de memorie van toelichting, gereserveerd voor toekomstige uitbreidingen. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan de toegankelijkheid van milieu-informatie voor het publiek, zoals nu is geregeld in hoofdstuk 19 van de Wet milieubeheer. Voor de duidelijkheid zij opgemerkt dat de invulling van deze hoofdstukken alleen bij wet mogelijk is. Dit kan niet bij AMvB gebeuren.

[48]
De leden van de fractie van D66 vragen verder wanneer de ontwerp-AMvB's aan het parlement zullen worden gezonden.
Momenteel is de voorbereiding van deze ontwerpen in volle gang. Afgelopen maanden zijn eerste ambtelijke concepten opgesteld en voor reactie aan een kring van betrokkenen en praktijkdeskundigen voorgelegd (preconsultatie). Op basis van de ontvangen reacties zullen die concepten verder worden aangescherpt en aangevuld. Dit proces van vroegtijdige betrokkenheid en interactieve totstandkoming krijgt een vervolg met de

openbare internetconsultatie, waarbij inspraak voor een ieder openstaat, en met een voorhangprocedure bij het parlement. Ook zullen de wettelijk adviseurs worden geconsulteerd en de verplichte toetsen worden uitgevoerd. Ik hecht aan deze zorgvuldige voorbereidingsprocedure, deze komt ten goede aan het draagvlak voor en de kwaliteit van de nieuwe regelgeving. Naar verwachting zullen de ontwerp-AMvB's in de eerste helft van 2016 gereed zijn voor consultatie. Vervolgens zullen de ontwerp-AMvB's aan het parlement worden gezonden.

[49]
De leden vragen naar de betekenis van de wettelijk verplichte voorhangprocedure voor de nu nog gereserveerde hoofdstukken van het wetsvoorstel.
Deze hoofdstukken zijn op dit moment niet genoemd in artikel 23.5 van het wetsvoorstel. De reden daarvan is dat niet op voorhand kan worden bepaald of er sprake zal zijn van delegatie of in hoeverre er sprake is van uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen. Daarom zal in het betrokken wetsvoorstel waarmee het concrete hoofdstuk in de Omgevingswet wordt opgenomen een afweging worden gemaakt over de toepassing van de voorhangprocedure. Daarmee is een afweging op maat verzekerd.

[50]
De leden van de fractie van D66 vragen hoe de regering de verschillende actoren betrekt bij de AMvB's.
Net als bij de ontwikkeling van de Omgevingswet worden de onafhankelijke sectorale adviescommissies, het maatschappelijk middenveld (maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven) en de bestuurlijke koepels nauw betrokken bij de ontwikkeling van de AMvB's. Vanaf de eerste schetsen van de AMvB's zijn onder andere bijeenkomsten georganiseerd met deelnemers aan het Overlegorgaan Infrastructuur en Milieu, met experts vanuit het bedrijfsleven (onder andere VNO-NCW/MKB.NL), met vertegenwoordigers van Milieu en Natuurorganisaties en organisaties voor cultureel erfgoed (onder andere Stichting Natuur & Milieu, Milieudefensie en Bond Heemschut) en met ambtenaren vanuit alle bestuurslagen. Om ervoor te zorgen dat de AMvB's goed aansluiten bij de uitvoeringspraktijk, zijn diezelfde groepen ook betrokken geweest bij de ruim 20 uitgevoerde botsproeven (casusbesprekingen) en bij verdiepingssessies. Ook de komende maanden vindt op bestuurlijk en ambtelijk niveau nog veel overleg plaats. Ook met bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties vindt afstemming plaats. In het kader van de openbare internetconsultatie (start in eerste helft 2016) kan iedereen reageren op de concept AMvB's.

[51]
De leden van de D66-fractie vragen naar de betekenis van de mogelijkheden omtrent vergunningvrij bouwen en experimenteerruimte voor de rechtszekerheid van omwonenden en/of andere belanghebbenden. Onder verwijzing naar de inbreng van prof. Nijmeijer van de Radboud Universiteit op de deskundigenbijeenkomst vragen zij hoe de regering aankijkt tegen de vrees voor de «run op de rechter». Deze term werd door prof. Nijmeijer gebruikt in relatie tot de nu al bestaande mogelijkheden voor vergunningvrij bouwen.
Op vele terreinen is al jarenlang een beweging gaande om activiteiten te reguleren met algemene regels in plaats van met een vergunningenstelsel. Ook voor het bouwen is die beweging al jaren terug in gang gezet, naar aanleiding van de veelvuldig door het parlement geuite wens om tot vermindering van regeldruk en administratieve lastenverlichting te komen. Gemeentelijke bestemmingsplannen en welstandsbeleid stonden en staan niet zelden in de weg aan heel gebruikelijke en veel voorko-

mende bouwwerkzaamheden. Langdurige vergunningprocedures en onderzoekslasten zijn dan regelmatig het gevolg. Het beeld dat het werken met algemene regels in het algemeen, maar in het bijzonder ook voor bouwactiviteiten, heeft geleid tot een «run op de rechter», is – voor zover kon worden nagegaan – niet wetenschappelijk onderbouwd. Uit navraag bij enkele gemeenten blijkt dat het beeld in ieder geval niet breed wordt gedeeld.

Voor wat betreft de rechtsbeschermingsmogelijkheden geldt dat bij vergunningvrij bouwen geen sprake is van een voorafgaand toestemmingsvereiste (een omgevingsvergunning). Er ontbreekt dus een preventieve beschikking waartegen bezwaar en beroep kan worden ingesteld. Dit betekent echter niet dat er sprake is van verminderde rechtsbeschermingsmogelijkheden. Indien er ten onrechte zonder omgevingsvergunning wordt gehandeld of het bouwen vindt plaats in strijd met de van toepassing zijnde regels, kan er handhavend worden opgetreden en kan er ook door belanghebbenden een handhavingsverzoek aan het bevoegd gezag worden gedaan. Derdebelanghebbenden kunnen er in beginsel aanspraak op maken dat er wordt gebouwd conform de regels. Net zo goed als dat zij er bij omgevingsvergunningplichtige bouwwerken aanspraak op kunnen maken dat er wordt gebouwd conform de verleende vergunning. Een derdebelanghebbende kan het bevoegd gezag altijd vragen om te onderzoeken of er is voldaan aan de voorschriften en zo nodig passende maatregelen te treffen. Tegen de beslissing die het bevoegd gezag op zo'n verzoek om handhaving neemt, is altijd rechtsbescherming mogelijk op grond van de bezwaar- en beroepsprocedure uit de Awb. Dat geldt voor de persoon die wordt aangesproken omdat hij in strijd met de regels zou hebben gehandeld, maar ook voor de derdebelanghebbende die om handhaving verzoekt. Indien iemand voornemens is om zonder omgevingsvergunning te bouwen doet deze persoon er overigens verstandig aan om zich van tevoren goed te informeren over de vraag welke eisen er voor dat bouwen gelden. Ook is het een goed gebruik om eventuele buren van een bouwvoornemen in kennis te stellen. Indien er overigens een verschil van mening bestaat over de vraag of voor een bepaalde bouwactiviteit een omgevingsvergunning is vereist, geldt, analoog aan de vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake andere vergunningvereisten, als hoofdregel dat er voor het verkrijgen van duidelijkheid hieromtrent op de voorgeschreven wijze een aanvraag om omgevingsvergunning kan worden ingediend. In het kader van zo'n aanvraag zal het bevoegd gezag als voorvraag moeten beoordelen of er voor het bouwvoornemen een omgevingsvergunning is vereist. Het oordeel van het bevoegd gezag daaromtrent kan in het kader van bezwaar en beroep tegen het besluit dat op de aanvraag om omgevingsvergunning wordt genomen worden aangevochten. Hierop kan een uitzondering worden gemaakt als het doen van een aanvraag voor een vergunning onevenredig bezwarend is dan wel indien het doen van een verzoek om het treffen van handhavingsmaatregelen wegens het intreden van onomkeerbare gevolgen of anderszins onevenredig bezwarend is. Verwezen wordt naar de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 18 augustus 2004[22].

Het bovenstaande neemt niet weg dat het onvermijdelijk is dat de rechter zich soms zal moeten buigen over geschillen in de rechtspraktijk. Dat geldt echter zowel voor activiteiten waarvoor een vergunning nodig is als voor activiteiten waarvoor algemene regels gelden. Zoals al aangegeven wordt het beeld niet herkend dat er van een «run op de rechter» sprake is sinds er wordt gewerkt met een landelijke categorie van vergunningvrije bouwwerken. Wel wordt herkend dat de laatste aanpassingen die in 2014 zijn doorgevoerd, in de praktijk nog tot vragen leiden in de toepassing. De

[22] ABRvS 18 augustus 2004, 200307139/1, AB 2005, 106, Gst. 7220, 213, LJN: AQ7004.

regeling voor het vergunningvrij bouwen is echter overal gelijk en laat zich om die reden adequaat toelichten en ondersteunen met voorlichtingsmateriaal. In contact met een aantal gemeenten wordt het voorlichtingsmateriaal momenteel herzien en verduidelijkt met ondersteunend beeldmateriaal. Er is ook een internettool op www.omgevingsloket.nl beschikbaar, aan de hand waarvan met de vergunningencheck via een zogenoemde vragenboom kan worden nagegaan of voor een bepaald bouwvoornemen een vergunning nodig is. Goede voorlichting kan immers helpen om meningsverschillen over de toepassing van de regels te voorkomen en de gang naar de rechter waar mogelijk te beperken.

[52]
De leden van de D66-fractie vragen hoe de regering de relatie ziet tussen flexibiliteit aan de ene kant en rechtszekerheid aan de andere kant. Ze vragen onder meer of de flexibiliteit niet ten koste van de rechtszekerheid zal gaan.
De flexibiliteit in het wetsvoorstel kent verschillende vormen. Gezien de breedte van de vraagstelling zal op verschillende aspecten daarvan worden ingegaan:
a. flexibiliteit bij regels voor burgers en bedrijven;
b. flexibiliteit bij de instructieregels;
c. flexibiliteit in het omgevingsplan.
Ad a. Flexibiliteit bij regels voor burgers en bedrijven
Burgers en bedrijven hebben te maken met de algemene regels over activiteiten of het vereiste van een vergunning voor activiteiten. De rechtszekerheid is dan vooral gebaat bij duidelijkheid en kenbaarheid van de regels. Het bijeenbrengen van de regels in een beperkt aantal AMvB's en één regeling per decentrale overheid vergroot de inzichtelijkheid sterk, zowel voor initiatiefnemers als voor de omwonenden of andere belanghebbenden. Als decentrale bestuursorganen maatwerkregels vaststellen in aanvulling op afwijking van rijksregels, dan worden deze opgenomen in hun verordening of omgevingsplan en vervolgens langs digitale weg kenbaar gemaakt. Een dergelijke maatwerkregel is net zo rechtszeker als elke andere decentrale regel.
Het toepassen van flexibiliteit bij algemene regels en vergunningvereisten is steeds voorzien van procedurele en materiële waarborgen. De belangrijkste inhoudelijke waarborg is dat het oogmerk is gespecificeerd waarvoor de regels zijn gegeven of vergunning wordt verleend. Daarvan kan niet worden afgeweken. De wetgever stuurt daarmee de toepassing door bestuursorganen. Maatwerkregels en maatwerkvoorschriften moeten worden gesteld met het oog op dezelfde inhoudelijke belangen die de aanleiding vormen voor de algemene regels (zie artikel 4.5, eerste lid, tweede volzin en artikel 4.6, tweede lid, tweede volzin). Een belangrijke procedurele waarborg is dat maatwerk in beginsel gebeurt bij verordening of omgevingsplan, zodat de gekozen volksvertegenwoordigers bij een gemeente, waterschap of provincie beslissen over de inzet ervan. De regels is dan vooraf kenbaar voor initiatiefnemers en belanghebbenden. Alleen individueel maatwerk (via zogenoemde maatwerkvoorschriften) is in zekere zin onvoorspelbaar voor de initiatiefnemer. Dat instrument wordt terughoudend toegepast, ook waar het in de huidige praktijk al beschikbaar is, dat wil zeggen voor incidentele of bijzondere gevallen. Het mag bovendien nooit leiden tot het onmogelijk worden van een activiteit die voldoet aan de algemene regels. Maatwerkvoorschriften zijn beschikkingen. In de beschikking tot het opleggen van een maatwerkvoorschrift wordt kenbaar waar degene die de activiteit verricht zich aan moet houden, ook voor andere belanghebbenden. De beschikking staat open voor bezwaar en beroep door belanghebbenden.
Toepassing van de gelijkwaardigheidsbepaling gebeurt slechts op verzoek van de initiatiefnemer. Gevolgen voor derden zullen zelden aanwezig zijn, omdat tenminste hetzelfde resultaat wordt bereikt als wanneer de

reguliere maatregelen worden genomen. In beginsel is toestemming vooraf vereist, wat ook leidt tot een beschikking met bezwaar- en beroepsmogelijkheden.

Ad b. Flexibiliteit bij de instructieregels

Voor instructieregels betekent een grotere mate van flexibiliteit dat de discretionaire ruimte voor het bestuursorganen groter wordt dan die nu is. Ook nu heeft het bevoegd gezag bij heel veel onderwerpen discretionaire ruimte. De politiek-bestuurlijke afweging maakt het mogelijk om recht te doen aan de specifieke situatie en omstandigheden. De afweging dient evenwel te blijven binnen de wettelijk genormeerde grenzen en randvoorwaarden. Dat blijft ook onder de Omgevingswet het geval. De uitkomsten worden bovendien vervat in regelgeving of besluiten. Daarvoor gelden de algemene inhoudelijke en procedurele totstandkomingsvereisten. De discretionaire bevoegdheid leidt dan ook niet tot een principieel andere of mindere rechtszekerheid voor een initiatiefnemer of belanghebbenden.

De rechtszekerheid zou in het geding komen wanneer de beroepsmogelijkheden tegen besluiten, genomen ter uitvoering van de Omgevingswet, zouden worden beperkt ten opzichte van de huidige situatie. Zoals in de memorie van toelichting in paragraaf 6.2 is verwoord, sluit de regering bij keuzes over onderwerpen als de bevoegde bestuursrechter en het eventueel uitsluiten van beroep zoveel mogelijk aan bij het bestaande wettelijke stelsel. Dit betekent dat waar bestaande beroepsmogelijkheden en procesrechtelijke voorzieningen goed werken, deze bij de Omgevingswet worden voortgezet als deze met de huidige wetgeving vergelijkbare rechtsfiguren kent. In paragraaf 6.4 van de memorie van toelichting is daar per rechtsfiguur op ingegaan.

Wel ligt er een relatie tussen de flexibiliteit en de *voorspelbaarheid* van besluiten van bestuursorganen in gevallen waarin aan hen een (ruimere) discretionaire bevoegdheid wordt toegekend. Er is een balans tussen het bieden van meer bestuurlijke afwegingsruimte aan de ene kant, en het bieden van zekerheid over het beschermingsniveau aan de andere kant. Het vinden van de juiste balans is maatwerk, dat in de AMvB's die ter uitvoering van de Omgevingswet zullen worden vastgesteld, gestalte moet krijgen. De opgave is om in de instructieregels ruimte te laten voor uitvoerende bestuursorganen, maar die instructieregels niet zo ruim of vaag te formuleren dat de uitvoeringspraktijk daar weinig houvast aan heeft, de besluitvorming minder voorspelbaar wordt, burgers of bedrijven niet goed weten waar ze aan toe zijn en de rechterlijke macht bij beroepszaken voor moeilijke opgaven wordt gesteld. De regering ziet binnen de instructieregels in de huidige wet- en regelgeving een zeer grote variëteit. Daaronder zijn regels die een grote discretionaire afwegingsruimte aan het decentraal bestuur laten, maar ook heel strakke regels. Vooral bij het laatste type regels wordt één belang als het ware verabsoluteerd, waardoor andere belangen soms onvoldoende kunnen worden meegewogen, wat weer leidt tot besluiten die als suboptimaal worden ervaren.

Ad c. Flexibiliteit in het omgevingsplan

Vanuit de gemeentelijke praktijk komt de wens dat een omgevingsplan – in vergelijking met het huidige bestemmingsplan – meer mogelijkheden moet bieden voor globaler bestemmen, uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling. Hoewel het hier gaat om abstracte begrippen, bestaat het verbindende element hierin dat een omgevingsplan meer zou moeten kunnen fungeren als bestendige basis om te beoordelen of concrete initiatieven aanvaardbaar zijn. Een bestemmingsplan geeft nu van te voren bedachte begrenzingen en beperkingen, maar die bieden weinig rechtszekerheid, want ontwikkelingen lopen vaak anders. Het gevolg is dat voor nieuwe ontwikkelingen veelvuldig van bestemmingsplannen moet worden afgeweken, waardoor er sprake is van schijnrechtszekerheid. Het wetsvoorstel maakt het ook mogelijk dat een omgevingsplan, net als een normale verordening, open

geformuleerde normen bevat. Desgewenst kan een gemeente daarbij gebruik maken van beleidsregels die in de plaats komen van een deel van de norminhoud van het huidige bestemmingsplan.
Voor een uitgebreidere toelichting op de balans tussen rechtszekerheid en flexibiliteit wordt nog verwezen de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 28 tot en met 30).

[53]
De leden van de D66-fractie vragen in relatie met flexibiliteit of tijd voor een zorgvuldige participatie aan de voorkant, cruciaal is voor het bereiken van duurzame winst aan de achterkant van het proces. Deze leden vragen verder hoezeer de regering is doordrongen van deze systematiek en hoe zij ambtenaren die met de nieuwe regels gaan werken hiervan gaat doordringen.
De regering onderschrijft het grote belang van participatie aan de voorkant. De ervaring leert ook dat een goede participatie aan de voorkant leidt tot minder bezwaren aan de achterkant. De Nederlandse bestuurscultuur raakt in de huidige situatie al in belangrijke mate doordrongen van het belang van participatie. Participatie is gemeengoed geworden bij projecten met (mogelijk) grote gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Deze is veelal bovenwettelijk en op maat ingericht. Bij amendement is een wijziging doorgevoerd in het wetsvoorstel waarmee het belang van participatie nadrukkelijker een plaats heeft gekregen. In artikel 16.55, zesde lid, is nu bepaald dat bij ministeriële regeling zal worden geregeld dat een initiatiefnemer bij een aanvraag om een omgevingsvergunning gegevens moet overleggen over participatie en overleg met derden. Daarmee wordt de vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden gestimuleerd. Ook is in de nota naar aanleiding van het nader verslag (blz. 125) aangekondigd dat in de uitvoeringsregelgeving zal worden voorgeschreven dat in omgevingsvisies, programma's en omgevingsplannen wordt aangeven hoe bij de voorbereiding met de inbreng van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen is omgegaan. Deze verplichting stimuleert de bestuursorganen – en dus de daar werkzame ambtenaren – om werk te maken van participatie in de gevallen waar ze dat uit eigen beweging nog onvoldoende zouden hebben gedaan. De regering zal verder – gelet op het grote belang van (vroegtijdige) participatie in het implementatietraject van de Omgevingswet en de daarbij behorende AMvB's veel aandacht hieraan besteden. Met klem wijst de regering erop dat de concrete (vroegtijdige) participatie vraagt om maatwerk. In de antwoorden op de andere vragen van de aan het woord zijnde leden [65] en de leden van de fractie van GroenLinks [174] wordt verder op de achtergronden van (vroegtijdige) participatie ingegaan.

[54]
De leden van de D66-fractie vragen verder op welke wijze de uiteindelijke afweging tussen het toekennen van meer discretionaire bevoegdheden – zoals beschreven onder b in het antwoord op een eerdere vraag van deze leden [52] – en het bieden van zekerheid over het beschermingsniveau van invloed zal zijn op de mate waarin er een beroep op de rechter wordt gedaan.
De regering acht het niet waarschijnlijk dat het toekennen van meer discretionaire ruimte zal leiden tot een aanzienlijk groter aantal besluiten dat wordt voorgelegd aan de rechter. De mate waarin een beroep wordt gedaan op de rechter lijkt eerder afhankelijk van de mate waarin een besluit belangen schaadt, dan van de beslisruimte voor het bevoegd gezag. Als bestuursorganen de toegekende discretionaire ruimte zouden gebruiken om sterk eenzijdige afwegingen te maken, kunnen er meer situaties ontstaan waarin belangen zodanig geschaad worden dat de belanghebbenden in beroep gaan. Bestuursorganen kunnen de discretio-

naire ruimte echter ook benutten om het juridische regime beter toe te snijden op de specifieke situatie, wat kan leiden tot een vermindering van beroepsprocedures. Zo kan meer flexibiliteit voor de gemeente bij het vaststellen van een omgevingsplan de mogelijkheid bieden om rekening te houden met de gevolgen van een instructieregel voor perceeleigenaren, zonder dat het belang dat wordt gediend met die regel wordt geschaad. Als bestuursorganen verstandig omgaan met de discretionaire ruimte, en daar vertrouwt de regering op, dan is er dus geen aanleiding om een toename van het aantal beroepszaken te verwachten. Het aantal mogelijkheden voor beroep neemt ook niet substantieel toe als gevolg van de keuzes hieromtrent, die zijn toegelicht in hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting.

[55]
De leden van de D66-fractie hebben een vraag over de mogelijkheid om een omgevingsvergunning in te trekken. Zij vragen welke termijn hiervoor geldt als het gaat om het vrij spelen van onbenutte gebruiksruimte.
Het wetsvoorstel biedt het bevoegd gezag een aantal mogelijkheden om een omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk in te trekken. Voor de beantwoording van deze vraag zijn de volgende intrekkingsgronden van artikel 5.40, tweede lid, van belang. Op grond van artikel 5.40, tweede lid, onder b, kan het bevoegd gezag een omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk intrekken als daar gedurende een jaar of een in de vergunning bepaalde langere termijn geen gebruik van is gemaakt. Daarnaast kan een omgevingsvergunning op grond van artikel 5.40, tweede lid, onder a, worden ingetrokken op gronden die bij AMvB zijn bepaald. Deze laatste intrekkingsgronden kunnen echter alleen betrekking hebben op het hetzelfde oogmerk waarvoor een vergunningplicht is ingesteld. Als het gaat om een milieubelastende activiteit is dat oogmerk: «het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid en het milieu». Dit volgt uit artikel 5.40, tweede lid, onder a, in samenhang met de artikelen 5.42, eerste lid, en 5.26, eerste lid. De vergunning kan dus in dat geval alleen (deels) worden ingetrokken als dat vanuit het oogpunt van milieu gewenst is. Bijvoorbeeld in die situaties waar ondanks het treffen van BBT-maatregelen en maatwerkvoorschriften de kwaliteit van de fysieke leefomgeving onder druk staat. In bovenstaande gevallen gaat het dus steeds om een besluit over een specifieke activiteit in relatie tot de specifieke leefomgeving. Het toepassen van de tweede genoemde intrekkingbevoegdheid is op wetsniveau niet aan een termijn gebonden.
De leden hebben deze vraag gesteld in relatie tot gebruiksruimte: de ruimte die er is voor activiteiten zonder dat de doelen van de fysieke leefomgeving in het gedrang komen. In de meeste gevallen zal het stellen van regels voor activiteiten, zoals BBT-maatregelen en eventuele maatwerkvoorschriften, of zelfs het (deels) intrekken van een vergunning voldoende zijn om ervoor te zorgen dat activiteiten in een gebied kunnen worden verricht zonder dat de beleidsdoelstellingen voor de fysieke leefomgeving in het gedrang komen.
Bij intensief gebruik van de fysieke leefomgeving door meerdere activiteiten kan het draagvermogen echter onvoldoende zijn, waardoor de gebruiksruimte schaars wordt. Bijvoorbeeld bij een veelheid aan activiteiten die een cumulatief effect hebben op bijvoorbeeld de luchtkwaliteit of de omgevingsveiligheid. Daardoor kan er sprake zijn van een vraag naar de verdeling van de ruimte voor die activiteiten. In die situatie is naar het inzicht van de regering ander instrumentarium noodzakelijk. Verdeling van schaarse ruimte is een gebiedsgerichte opgave. Een integrale belangenafweging is vereist om de gebruiksruimte voor de diverse activiteiten in het gebied doelmatig en doeltreffend te verdelen. In de meeste situaties kan daarbij worden volstaan met het stellen van regels in het omgevingsplan. In een vraag van de leden van de VVD-fractie [14] en een vervolgvraag van de leden van de D66-fractie

wordt hier meer uitgebreid op ingegaan [77]. In het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving zal dit verder worden uitgewerkt.

[56]

De leden van de D66-fractie vragen naar de duur van de schorsende werking in verband met activiteiten die onherroepelijk zijn, zoals het kappen van bomen. In het wetsvoorstel is deze twee weken en zij vragen of deze niet regulier zes weken of zo nodig vier weken zou moeten zijn. Binnen het huidige omgevingsrecht bestaan er voor vergunningen op dit moment grote verschillen ten aanzien van de inwerkingtreding van het besluit en de schorsende werking van een ingediend verzoek om een voorlopige voorziening. Soms mag direct met de activiteit worden begonnen, soms is er een wachttijd van zes weken. De hoofdregel van de Awb is dat een besluit pas geschorst wordt nadat de voorzieningenrechter daartoe heeft beslist. Soms geldt een afwijkende regeling en heeft een verzoek om voorlopige voorziening automatisch schorsende werking. De grote verschillen zorgen ervoor dat het systeem niet inzichtelijk is, wat voor uitvoeringsproblemen zorgt en ook voor belanghebbenden onduidelijk kan zijn. Om de inzichtelijkheid van procedures te vergroten is nadrukkelijk gekozen voor één uniforme regeling voor inwerkingtreding van de omgevingsvergunning. Daarbij heeft de regering, mede ook naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, gezocht naar een evenwicht tussen het belang van de rechtsbescherming en het belang van snelle duidelijkheid over een initiatief. De regering is van mening dat dit evenwicht is gevonden door naast een termijn van inwerkingtreding van twee weken tevens te voorzien in een automatische schorsing van een besluit na een verzoek om voorlopige voorziening, mits het verzoek is ingediend binnen de termijn van twee weken. De termijn voor het instellen van bezwaar en beroep blijft zes weken, conform de Awb. Het verlengen van de termijn van inwerkingtreding van twee weken naar vier of zes weken zou betekenen dat alle omgevingsvergunningen pas na vier of zes weken in werking treden. Dit terwijl in de meeste gevallen de verleende vergunning niet wordt bestreden. Daarnaast is er ook in veel gevallen waarin wel bezwaar of beroep wordt ingesteld, geen sprake van de noodzaak om inwerkingtreding van de vergunning op te schorten. Zo zal de initiatiefnemer in veel gevallen wachten met bouwen totdat zijn vergunning onherroepelijk is geworden. Een verlenging naar vier of zes weken draagt naar het oordeel van de regering niet bij aan de verbeterdoelstelling om de procedures te versnellen.

De regering realiseert zich dat de termijn van twee weken tamelijk kort is om een voorlopige voorziening in te dienen. Daarentegen zal het besluit op aanvraag om een omgevingsvergunning in veel gevallen niet onverwacht zijn. Dit geldt te meer nu in het wetsvoorstel een grondslag is opgenomen om bij ministeriële regeling in ieder geval regels te stellen over het overleggen van gegevens bij de indiening van de aanvraag over het overleg met de omgeving[23]. Dit draagt er aan bij dat belanghebbenden al voor de indiening van de aanvraag op de hoogte zijn van het project.

Ook zijn er steeds meer digitale voorzieningen die belanghebbenden attenderen op ingediende vergunningaanvragen. De tijd dat men het plaatselijke sufferdje moest spellen is grotendeels voorbij. Ook dit draagt er aan bij dat belanghebbenden tijdig zijn geïnformeerd over het genomen besluit. De praktijk leert daarnaast dat zodra een belanghebbende een verzoek om een voorlopige voorziening heeft gedaan, de voorzieningenrechter de zitting snel zal plannen. Om onomkeerbare gevolgen te voorkomen door uitvoering van het besluit zal de voorzieningenrechter zo nodig contact opnemen met de initiatiefnemer, met het

[23] Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 39.

verzoek het project nog niet uit te voeren. Daarbij treft de voorzieningenrechter zelf zo nodig tussentijds een voorziening. De termijn van twee weken in combinatie met deze praktijk biedt naar het oordeel van de regering belanghebbenden voldoende gelegenheid om via een voorlopige voorziening te voorkomen dat het betrokken besluit leidt tot onomkeerbare gevolgen.

[57]
De leden van de D66-fractie vragen naar de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel en de wettelijke grondslag voor doorzettingsmacht in situaties dat meerdere bestuurslagen bevoegdheden hebben. Ze noemen als voorbeeld grote industrieterreinen met een nationaal belang voor de werkgelegenheid en export die grenzen aan natuurgebieden die voor toerisme van groot belang zijn.
Het wetsvoorstel voorziet in de volgende bevoegdheden die het Rijk en de provincie doorzettingsmacht bieden:
- instructieregels (artikel 2.22 voor de provincie, artikel 2.24 voor het Rijk);
- instructies (artikel 2.33 voor de provincie, artikel 2.34 voor het Rijk);
- omgevingsvergunningen voor een afwijkactiviteit van provinciaal belang (artikel 5.10) dan wel nationaal belang (artikel 5.11);
- projectbesluiten (artikel 5.44 en volgende);
- interventiebevoegdheid van de provincie (artikel 16.21) (zie ook het antwoord op een latere vraag van deze leden [62]).

Deze bevoegdheden kunnen gezamenlijk worden ingezet om te waarborgen dat de functietoedeling van locaties aansluit bij de nationale of provinciale belangen. Zouden in een gebied zowel provinciale als nationale belangen aan de orde zijn, dan kunnen zowel het Rijk als de provincie instructieregels stellen of projectbesluiten nemen. In een geval als het gegeven voorbeeld zouden zich daarbij belangenconflicten kunnen voordoen. Die zullen al in beeld komen in de fase van beleidsvorming, die vooraf gaat aan het toepassen van de bevoegdheden, en daarna door de betrokken bestuursorganen gezamenlijk worden opgepakt. Zo maken Rijk en regio gezamenlijk gebiedsagenda's waarin voor een landsdeel de ambities worden vastgelegd in het ruimtelijk fysieke domein én de opgaven die daarmee samenhangen. Doordat de opgaven ook op kaart worden vastgelegd ontstaat een eerste beeld waar opgaven elkaar kunnen versterken, of als in dit concrete voorbeeld, waar mogelijk conflicten kunnen ontstaan. Als er behoefte is de opgaven voor een concreet gebied of casus verder uit te werken, bestaat bijvoorbeeld de mogelijkheid een MIRT-onderzoek uit te voeren. Een gezamenlijk beeld op hoofdlijnen over de opgaven in het gebied kan vervolgens worden vastgelegd in een programma voor dat gebied (een programma op grond van artikel 3.4, dat op grond van artikel 2.2, tweede lid, gezamenlijk zou kunnen worden vastgesteld door de betrokken bestuursorganen). Zo'n «gebiedsprogramma» is de opvolger van de structuurvisie voor een project of gebied op grond van de Wet ruimtelijke ordening. Vervolgens kunnen de bevoegdheden door de betrokken bestuurslagen zo worden uitgeoefend dat er voldoende ruimte blijft voor de andere belangen die aan de orde zijn. Daarbij blijven het Rijk en de provincie gebonden aan de voor hen geldende begrenzing als gevolg van het subsidiariteitsbeginsel dat is verankerd in artikel 2.3 van het wetsvoorstel. Dat betekent dat het Rijk en de provincie hun bevoegdheden slechts kunnen inzetten als dat nodig is vanwege een nationaal respectievelijk provinciaal belang dat niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd, of als dat nodig is voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting. Men zou dan ook tot de conclusie kunnen komen dat een gezamenlijk programma voldoende is om de ambities voor het gebied te

realiseren. Wil men die ambities juridisch bestendigen of bepaalde projecten van nationaal of provinciaal belang realiseren, dan zou het Rijk in het gegeven voorbeeld zijn bevoegdheden kunnen toepassen voor het industrieterrein van nationaal belang en de provincie haar bevoegdheden voor het toeristisch relevante natuurgebied. Mocht de interbestuurlijke afstemming niet tot een gezamenlijk beeld leiden, of mochten bestuursorganen – al dan niet na een bestuurswisseling – besluiten nemen die daarvan afwijken, dan blijven het Rijk en de provincie vanzelfsprekend bevoegd de genoemde pro-actieve en reactieve bevoegdheden in te zetten voor het bereiken van hun beleidsdoelstellingen. Als bestuursorganen instructieregels of instructies niet naleven, kan het generieke instrumentarium voor interbestuurlijk toezicht worden ingezet (schorsing en vernietiging, indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing).

[58]
De leden van de D66-fractie vragen daarnaast of de regering kan ingrijpen als decentrale overheden in gebreke blijven met het behalen van Europees vastgelegde normen en afspraken.
In het antwoord op de voorgaande vraag [57] is aangegeven hoe het wetsvoorstel voorziet in bevoegdheden met doorzettingsmacht voor het Rijk en de provincie. Die bevoegdheden kunnen ook ingezet worden als decentrale overheden niet voldoen aan Europese regelgeving. Met name de instrumenten instructieregels en instructies zullen daarbij een rol spelen. Voor wat betreft de instructie geldt dat deze niet gegeven kan worden als het instrumentarium van (generiek) interbestuurlijk toezicht uit de Gemeentewet, de Waterschapswet en de Provinciewet of het instrumentarium dat is opgenomen in de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (Wet NErpe) kan worden toegepast. De Wet NErpe voorziet in een aantal instrumenten waarmee het Rijk de naleving van Europees recht door decentrale overheden kan bevorderen. De Wet NErpe bevat de bevoegdheid voor een verantwoordelijk Minister om een aanwijzing te geven aan een decentrale overheid wanneer er niet of niet voldoende wordt voldaan aan de geldende Europeesrechtelijke verplichtingen. Ook kan op basis van de Wet NErpe een door de Europese Commissie aan Nederland opgelegde boete verhaald worden op de entiteit die de aanleiding gaf voor oplegging van de boete. Als decentrale overheden in gebreke blijven bij het behalen van Europees vastgelegde normen en afspraken geldt een drietrapsraket. Allereerst geldt dat het primaat ligt bij het generieke toezicht uit de Gemeentewet, Waterschapswet en de Provinciewet. In gevallen waarin dit generieke toezicht ontoereikend is, kan het instrumentarium van de Wet NErpe worden toegepast. Als zowel in het instrumentarium van het generieke toezicht als het instrumentarium van de Wet NErpe niet gebruikt kunnen worden, dan biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid van de instructie. Voor het Rijk is deze instructie geregeld in artikel 2.34 van het wetsvoorstel. Ook zijn in paragraaf 2.5.3 van het wetsvoorstel specifieke regels opgenomen over indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing door het waterschapsbestuur en vernietiging van waterschapsbeslissingen.

[59]
De leden van de D66-fractie vragen welke waarde of gewicht afspraken van het bestuursakkoord hebben die niet zijn vastgelegd in het wetsvoorstel, bijvoorbeeld als het rijksbeleid wijzigt na een nieuw regeerakkoord.
Een bestuursakkoord van het type waarover deze vraag gaat is in het algemeen niet in rechte afdwingbaar en heeft – ook los van een eventuele einddatum – in zekere zin een eindig karakter. Verder is het zo dat landelijke bestuursakkoorden zelden worden ondertekend door de individuele gemeenten, waterschappen en provincies, zodat zij zich daar

niet noodzakelijk aan gebonden achten. Dit geldt ook voor het Bestuursakkoord implementatie Omgevingswet.
Dat zegt niets over de waarde van een bestuursakkoord. De mate waarin het instrument bijdraagt aan de interbestuurlijke effectiviteit kan groot zijn. Het zet de toon voor de interbestuurlijke samenwerking bij de uitvoering van de wet. Verkiezingen en andere bestuurswisselingen maken niet automatisch een einde aan een bestuursakkoord: het is een afspraak tussen het Rijk en (samenwerkingsverbanden van) decentrale bestuursorganen, niet tussen bestuurders. Ook nieuwe kabinetten en nieuwe decentrale bestuurscolleges houden dus rekening met de gemaakte afspraken. Als het beleid niet substantieel wijzigt, kan een bestuursakkoord meerdere kabinetten mee. Waar het beleid wel wijzigt, is het gebruikelijk om in te zetten op een nieuw bestuursakkoord en de afspraken te herzien.
In het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie [7] is al ingegaan op de verhouding tussen het bestuursakkoord en de voorgestelde wettelijke regeling van het subdiariteitsbeginsel in artikel 2.3.

[60]
De leden van de D66-fractie vragen naar de mogelijkheden om in te grijpen als een bestuursorgaan het nalaat om een verouderde omgevingsvisie te actualiseren.
Gelet op het Nederlandse bestuurlijke bestel en de wens om extra bestuurslasten te voorkomen heeft de regering ervoor gekozen geen wettelijke actualisatieplicht in te stellen.
Het is aan bestuursorganen zelf om hun omgevingsbeleid up-to-date te houden. Ons staatsbestel brengt met zich mee dat vertegenwoordigende organen (de gemeenteraad, provinciale staten of het parlement) hierop toezien. Daarnaast kunnen burgers, bedrijven en belangenorganisaties het bevoegde bestuursorgaan om aanpassing of actualisatie van een omgevingsvisie vragen (al dan niet via het vertegenwoordigende orgaan).
Overigens kan een verouderde omgevingsvisie het betreffende bestuursorgaan in de weg zitten bij de besluitvorming over nieuwe activiteiten, in die zin dat de visie dan niet meer als motivering kan dienen voor zo'n besluit. Dat zal naar verwachting van de regering een bestuursorgaan voldoende stimuleren om een omgevingsvisie actueel te houden.

[61]
De leden van de D66-fractie vragen welke rechtsregels de verschillende bestuurslagen kunnen toepassen om de omgevingsvisie aan andere bestuursorganen op te kunnen leggen. Zij vragen of zij goed begrijpen dat omgevingsplannen wel appellabel zijn en omgevingsvisies niet. En waarom daartoe is besloten.
Inderdaad zijn omgevingsplannen wel appellabel en omgevingsvisies niet. Een omgevingsvisie bindt alleen het vaststellende bestuursorgaan zelf en is daarom niet appellabel. Artikel 2.2 bepaalt wel dat een bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden rekening moet houden met die van andere bestuursorganen, en dat deze zo nodig moet afstemmen met die andere bestuursorganen. Dat geldt ook bij de vaststelling van een omgevingsvisie. Maar de omgevingsvisie is een politiek-bestuurlijk beleidsdocument dat geen directe rechtsgevolgen heeft voor anderen (zie ook het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie [7]). Mochten er elementen zijn die het bestuursorgaan wel dwingend wil voorschrijven, dan moeten daarvoor andere instrumenten worden ingezet. Het Rijk kan bijvoorbeeld algemene regels of instructieregels vaststellen. Provincies kunnen bijvoorbeeld regels opnemen in hun omgevingsverordening en gemeenten in een omgevingsplan. In een omgevingsvisie kan een sturingsfilosofie worden opgenomen waarin wordt geschetst welk instrumentarium wordt ingezet om de visie te realiseren. De omgevingsvisie laat op deze wijze zien wat de beleids-

matige richting van het omgevingsbeleid van het vaststellende bestuursorgaan is en hoe dit wordt bereikt. Daarmee wordt voor een ieder kenbaar waar een bestuursorgaan op aanstuurt.
Overigens kan een ieder invloed uitoefenen op de totstandkoming van een omgevingsvisie. De regering is voornemens op grond van artikel 16.88 van het wetsvoorstel voor te schrijven dat in onder meer omgevingsvisies wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken. Het vaststellende bestuursorgaan wordt zo gestimuleerd zorg te dragen voor vroegtijdige participatie van derden. Bovendien is afdeling 3.4 Awb van toepassing bij de vaststelling van een omgevingsvisie. Het wetsvoorstel regelt daarbij dat een ieder (burgers, bedrijven, belangenorganisaties en andere overheden) zienswijzen kan indienen (artikel 16.23, eerste lid, in samenhang met artikel 16.26).

[62]
De leden van de D66-fractie vragen waarom het wetsvoorstel geen interventiebevoegdheid voor het Rijk bevat ten aanzien van gemeentelijke besluiten die functies toedelen aan locaties.
Met de Wet revitalisering generiek toezicht is gekozen voor een gemoderniseerd stelsel van generiek interbestuurlijk toezicht. Specifieke toezichtsinstrumenten in afzonderlijke wetten, zoals goedkeuring en interventiebevoegdheden, zijn waar mogelijk afgeschaft. In aansluiting daarbij is in het voorstel voor de Omgevingswet terughoudendheid betracht bij het introduceren van specifieke interbestuurlijke toezichtsarrangementen. Het wetsvoorstel bevat slechts (conform het kabinetsstandpunt op het rapport «Van specifiek naar generiek» van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (commissie-Oosting))[24] enkele bevoegdheden voor het toezicht op de waterschappen (functioneel bestuur) en daarnaast een specifiek arrangement voor provinciale betrokkenheid bij gemeentelijke besluiten die functies toedelen aan locaties.
Om te kunnen begrijpen waarom voor het Rijk niet is voorzien in een specifiek arrangement voor betrokkenheid bij gemeentelijke besluiten die functies toedelen aan locaties wordt eerst geschetst waarom het wetsvoorstel wel in een dergelijk arrangement voorziet voor de provincies.
De reden voor opname van het arrangement voor de provincies is gelegen in de provinciale taak van de gebiedsgerichte coördinatie ter zake van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten. Het provinciebestuur kan (als voldaan wordt aan de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets) vanwege een provinciaal belang instructieregels stellen en instructies geven over de gemeentelijke besluiten die betrekking hebben op het toedelen van functies aan locaties. Als deze niet worden nageleefd door het gemeentebestuur, dan moet het provinciaal bestuur in het kader van het door de provincie uit te oefenen interbestuurlijk toezicht het generieke interbestuurlijk toezichtsinstrumentarium uit de Gemeentewet toepassen: indeplaatstreding of schorsing en vernietiging. De indeplaatstredingsbevoegdheid kan de provincie zelfstandig toepassen. Bij de bevoegdheid tot vernietiging is dat niet het geval. Als een besluit of een niet-schriftelijke beslissing gericht op enig rechtsgevolg van het gemeentebestuur in strijd is met een provinciale instructieregel of instructiebesluit kunnen gedeputeerde staten de Kroon verzoeken om dat besluit of die beslissing te vernietigen wegens strijd met het recht. De beoordeling of vernietiging in dat specifieke geval gerechtvaardigd is komt daarbij niet aan de provincie zelf toe, maar aan de Kroon die daarover een eigenstandige belangenafweging dient te maken. Daarbij

[24] Het kabinetsstandpunt bij het rapport van de commissie Oosting is op 23 april 2008 aangeboden aan de Tweede Kamer, Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61.

moet de Kroon beoordelen of de geschonden provinciale regel en daarmee het geschonden provinciaal belang in het specifieke geval een vernietiging rechtvaardigt. Dit is een beoordeling die de zelfstandige beleidsruimte van provincies om de provinciale belangen ten aanzien van de fysieke leefomgeving te effectueren doorkruist. Deze doorkruising acht de regering ongewenst en daarom bevat het wetsvoorstel voor de provincies een specifiek arrangement waarbij zij naast de eerdergenoemde proactief inzetbare bevoegdheden en de indeplaatstredingsbevoegdheid uit de Gemeentewet ook een zelfstandig uit te oefenen reactieve interventiemogelijkheid hebben.
Het Rijk heeft ten aanzien van de zorg van de overheid voor de fysieke leefomgeving eveneens een coördinerende rol. Ook het Rijk heeft een zelfstandige beleidsruimte om nationale belangen te benoemen en vanuit die belangen instructieregels te stellen en instructies te geven over de gemeentelijke besluiten die betrekking hebben op het toedelen van functies aan locaties. Anders dan bij een voordracht voor vernietiging wegens strijd met een provinciale regel, vindt de beoordeling door de Kroon bij een voordracht voor vernietiging vanwege strijd met een rijksregel plaats binnen dezelfde bestuurslaag. Het is een orgaan van het Rijk (de Kroon) dat bepaalt of de geschonden rijksregel en daarmee het geschonden nationale belang in het specifieke geval een vernietiging rechtvaardigt. Daarbij vindt dus geen doorkruising van het beleidsoordeel van een andere bestuurslaag plaats en daarmee wordt het gewenste resultaat bereikt. Om die reden vindt de regering het dus niet nodig om voor het Rijk, naast het generieke toezichtsinstrumentarium te voorzien in een specifieke interventiebevoegdheid ten aanzien van gemeentelijke besluiten die functies toedelen aan locaties.

[63]
De leden van de fractie van D66 vragen of bij activiteiten waarover het Rijk geen regels meer stelt niet het risico bestaat dat gemeenten elkaar op (zo min mogelijk) milieuregels gaan beconcurreren, om een zo aantrekkelijk mogelijk vestigingsklimaat voor bedrijven te bieden.
De regering verwacht niet dat gemeenten elkaar gaan beconcurreren door zo min mogelijk regels te stellen voor milieubelastende activiteiten, waarover het Rijk geen regels meer stelt, maar heeft er juist vertrouwen in, dat bij het decentraal stellen van milieuregels aan met name locatiespecifieke milieuaspecten de gemeenten een juiste afweging maken, wat tot een betere bescherming van de lokale leefomgeving kan leiden.
Juist voor die activiteiten waarvoor het kabinet voornemens is geen algemene rijksregels meer te stellen, worden de lokale milieugevolgen nu al in belangrijke mate bepaald door de ruimtelijke keuzes in bestemmingsplannen, en niet door de rijksregels. Dit zal onder de voorgestelde Omgevingswet niet anders zijn. Ook dan zullen eventuele nadelige gevolgen voor het milieu van die activiteiten voornamelijk door middel van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties moeten worden voorkomen of beperkt. Dit is bijvoorbeeld het geval bij winkels, kantoorgebouwen en scholen. De algemene rijksregels zullen zich bij dergelijke bedrijven en instelling alleen richten op specifieke installaties en aspecten, zoals stookinstallaties, en daarbij invulling geven aan het vereiste van toepassing van beste beschikbare technieken. De meer locatiespecifieke milieuaspecten, zoals geluidhinder of hinder als gevolg van verkeer en vervoer van en naar het bedrijf of instelling, zullen niet meer onder rijksregels vallen. Op het onderscheid tussen de «stand der techniek» regels en de meer locatiespecifieke regels is de regering ook ingegaan in de beantwoording van de vraag van de leden van de CDA-fractie [27].
In de huidige rijksregels voor deze activiteiten is ook al veel ruimte voor gemeentelijk maatwerk. Ook deze huidige bevoegdheid blijkt in de huidige praktijk niet toegepast te worden door gemeenten om elkaar hierin te beconcurreren ten koste van milieubescherming. Ook de Evaluatie

Activiteitenbesluit 2008–2012[25] wijst niet uit dat dit risico zich in de praktijk voordoet.
Bij de voorbereiding van het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving zal daarnaast worden bezien, in hoeverre het voor specifieke milieuonderwerpen zoals geluidhinder nodig is om instructieregels te stellen over in het omgevingsplan bij bepaalde functies op te nemen milieuregels. Dit om te voorkomen dat de gemeente er voor kiest om met betrekking tot die onderwerpen geen of onvoldoende regels te stellen.
Overigens kunnen de gemeenten door een doordacht beleid over het toekennen van functies aan locaties een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor bedrijven creëren, waarbij er tevens oog is voor de bescherming van de fysieke leefomgeving. Daarbij speelt de omgevingsvisie waarin de gemeente in samenhang met de betrokken belangen, keuzes maakt over het gewenste woon- en leefklimaat in delen van de gemeente een belangrijke rol. Tegen een dergelijk «positief concurreren» heeft de regering uiteraard geen bezwaar.

[64]
De leden van de D66-fractie vragen, mede in relatie tot het projectbesluit, op welke manier het wetsvoorstel het mogelijk maakt voor Rijk en provincie om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan die via het omgevingsplan toelaatbaar zijn, in het bijzonder als dit meerdere gemeenten betreft.
Voor het realiseren van projecten van nationaal of provinciaal belang kunnen Rijk of provincie een projectbesluit vaststellen. Het projectbesluit wijzigt ook direct de regels van het omgevingsplan als dat nodig is voor het project. Dat grijpt in op de gemeentelijke bevoegdheid ten aanzien van het omgevingsplan. De regering acht deze bevoegdheid proportioneel omdat er bij de wijziging van het omgevingsplan voor een concreet project weinig beleidsruimte is voor de gemeente. Deze proportionaliteit is daarnaast gewaarborgd in artikel 5.52, eerste lid. Hierin is bepaald dat het projectbesluit de regels van het omgevingsplan wijzigt voor zover dat noodzakelijk is vanwege het project. Wanneer het Rijk en de provincie geen project realiseren vanwege hun nationale of provinciale belangen, maar deze belangen willen doorvertalen in omgevingsplannen, resteert er wel uitwerkingsruimte voor de gemeente. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij provinciaal beleid dat erop is gericht om niet gerealiseerde kantoorfuncties uit omgevingsplannen te halen. In dat geval vergt het provinciaal beleid alleen het schrappen uit het omgevingsplan van de niet gerealiseerde kantoorfuncties. Het vervolgens regelen welke functies op die locaties wel zijn toegestaan blijft, gelet op het subsidiariteitsbeginsel (artikel 2.3), de verantwoordelijkheid van de gemeente. In dat geval volgt uit het subsidiariteitsbeginsel dat de beleidsvrijheid van de gemeenten zo veel mogelijk moet worden gerespecteerd. Daarnaast is in artikel 2.2, derde lid, van het wetsvoorstel het principe opgenomen van de «minst belastende interventie», op het moment dat bestuursorganen in de bevoegdheden van andere bestuursorganen treden[26].
Het wetsvoorstel voorziet in andere, meer geschikte, instrumenten die de beleidsvrijheid van de gemeente respecteren. Voor situaties als het schrappen van niet gerealiseerde plancapaciteit beschikken het Rijk en de provincies over de bevoegdheid om instructieregels te stellen en de bevoegdheid tot het geven van een instructie. Hiermee kan opdracht worden gegeven om bepaalde functies op bepaalde locaties uit het omgevingsplan te schrappen en hiermee de plancapaciteit te reduceren. De instructieregels of de instructie moeten door de gemeenten verplicht binnen een daarbij aan te geven termijn worden verwerkt in de desbetreffende omgevingsplannen. In de tussentijd voorkomt een eventueel te

[25] Kamerstukken II 2013/14, 29 383, nr. 214.
[26] Deze bepaling is opgenomen bij amendement: Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 35.

nemen voorbereidingsbesluit ongewenste ontwikkelingen. Deze bevoegdheden tot het stellen van instructieregels of het geven van een instructie en ook het voorbereidingsbesluit zijn niet geheel nieuw. Zij zijn een voortzetting van de bevoegdheden voor instructieregels, de proactieve aanwijzingen en de voorbereidingsbesluiten uit de huidige Wet ruimtelijke ordening die voor vergelijkbare situaties zijn bedoeld.
Wel nieuw is dat het wetsvoorstel door toepassing van het subsidiariteitsbeginsel (artikel 2.3) deze wettelijke instrumenten expliciet begrenst. Hiermee kunnen het Rijk en de provincies effectief hun belangen waarborgen in het omgevingsplan en is gewaarborgd dat de inbreuk op de beleidsruimte van de gemeente zo beperkt mogelijk blijft. De inpassingsplanbevoegdheid uit de Wro is voor de situaties waarbij nog uitwerkingsruime voor gemeenten aanwezig is, zelden gebruikt en gezien vanuit het nieuwe stelsel waarin het subsidiariteitsbeginsel centraal staat, ook minder geschikt. Daarom is in het wetsvoorstel gekozen voor een projectbesluit dat in zijn toepassing beperkt is tot projecten.

[65]
De leden van de D66-fractie hechten groot belang aan de participatie van burgers bij de inrichting van de fysieke leefomgeving. Zij vragen naar de mogelijkheden voor burgers om vroeg in besluitvormingsprocessen over grote projecten en herinrichting van gebieden inspraak te hebben. Zij vragen bovendien waarom ervoor is gekozen binnen de reguliere voorbereidingsprocedure voor het aanvragen van een omgevingsvergunning geen verplicht moment van inspraak op te nemen. En hoe kan in de met deze wet beoogde cultuuromslag er ook zorg voor worden gedragen dat burgerinspraak op andere manieren verloopt dan bijeenkomsten waarbij slechts een klein deel van de burgers aanwezig is die direct belanghebbend en hoog opgeleid zijn.
Allereerst onderschrijft de regering dat (vroegtijdige) participatie van groot belang is voor het verkrijgen van draagvlak bij besluitvorming, en voor het vroegtijdig in kaart brengen van relevante aspecten en alle betrokken belangen. In het wetsvoorstel heeft vroegtijdige maatschappelijke participatie dan ook een plek gekregen. In de eerste plaats gaat het om maatschappelijke participatie voorafgaand aan de formele besluitvormingsprocedures voor belangrijke projecten in de fysieke leefomgeving. Veelal is de overheid zelf voor dergelijke projecten verantwoordelijk. Rijk, provincies en waterschappen kunnen voor dergelijke projecten de projectprocedure doorlopen. Voor bepaalde grote infrastructuurprojecten is de projectprocedure verplicht. De projectprocedure kent een verkenningsfase, waaraan een voorkeursbeslissing kan worden gekoppeld. De voorkeursbeslissing moet worden gebaseerd op een gedegen probleemanalyse en een integrale afweging met ruimte voor participatie. Om te zorgen dat bestuursorganen bewust met vroegtijdige participatie omgaan, moet op grond van artikel 5.51 van het wetsvoorstel in het projectbesluit worden aangegeven hoe bij de voorbereiding met de inbreng van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen is omgegaan. Gemeenten hebben weliswaar niet de mogelijkheid een projectbesluit te nemen, maar zij kunnen er wel voor kiezen deze procedure te doorlopen. Het gaat dan om projecten met een publiek belang die door aanpassing van het omgevingsplan worden gerealiseerd. Ook in dit geval is artikel 5.51 van toepassing, wat bevordert dat maatschappelijke participatie voor deze besluiten plaatsvindt. De specifieke invulling daarvan wordt aan het verantwoordelijke bestuursorgaan overgelaten. De regering is verder voornemens op grond van artikel 16.88 van het wetsvoorstel ook een dergelijke bepaling op te nemen voor besluiten tot vaststelling van omgevingsvisies, programma's en omgevingsplannen.
Participatie moet ook vorm krijgen bij initiatieven van derden, zoals bedrijven en burgers. Die worden vaak mogelijk gemaakt door een

omgevingsvergunning. Wat betreft de vraag over de reguliere procedure merkt de regering op dat in het wetsvoorstel (artikel 16.55, zesde lid) nu geregeld is dat bij ministeriële regeling zal worden vastgelegd dat bij het indienen van de aanvraag gegevens verstrekt worden over participatie en overleg met derden. Met dit indieningsvereiste wordt een prikkel gegeven voor initiatiefnemers om omwonenden en belanghebbenden vroegtijdig te betrekken bij een initiatief. Gezien de grote verscheidenheid aan omgevingsvergunningen wordt niet uniform vastgelegd hoe participatie plaatsvindt. Maar het wetsvoorstel maakt wel duidelijk dat het de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer is om hier een passende vorm voor te kiezen, afhankelijk van de aard van de activiteit en de daarbij betrokken belangen. Bovendien geeft deze bepaling het bevoegd gezag een beter aanknopingspunt om toepassing te geven aan artikel 4:8 Awb. Dit artikel bevat een vormvrije regeling om (lopende de aanvraag) zienswijzen te vragen aan derden die naar verwachting bedenkingen zullen hebben tegen het voorgenomen besluit. Dus ook in de reguliere procedure kan een bevoegd gezag in of voorafgaand aan de reguliere procedure actief de mogelijkheid bieden tot het indienen van zienswijzen. De inspraak kan dan op maat en op informele wijze worden vormgegeven, afgestemd op de aard en omvang van de activiteit en de kring van belanghebbenden in het concrete geval. Ook in de memorie van toelichting is hier op ingegaan (blz. 226–227).
Op deze wijzen wordt bevorderd dat (vroegtijdige) participatie plaatsvindt. Hoe deze eruit moet zien is aan het bestuursorgaan of de initiatiefnemer. Een brede betrokkenheid van burgers uit alle lagen van de bevolking hoort bij een professionele aanpak van participatie. Vroegtijdige participatie vraagt om maatwerk, participatie vanaf de fase van het ontwerpbesluit om rechtszekerheid. Van professionele bestuursorganen wordt verwacht dat zij op een passende wijze invulling geven aan (vroegtijdige) participatie, waarbij een breder publiek wordt betrokken dan alleen hoog opgeleide direct betrokkenen. Een vaste procedure werkt contraproductief omdat deze onvoldoende toegespitst kan worden op de aard van de activiteit, de daarbij betrokken belangen en zelfs de samenstelling van de buurt. Het is aan vertegenwoordigende organen (gemeenteraad, provinciale staten of parlement) om toe te zien op de kwaliteit van besluitvorming, inclusief de invulling van (vroegtijdige) maatschappelijke participatie. Dit is ook een element van de verandering in de bestuurscultuur, waarop in het Bestuursakkoord implementatie Omgevingswet wordt gedoeld.

[66]
De leden van de D66-fractie zien een extra uitdaging op het gebied van burgerparticipatie en -informatie voor complexe bedrijven die onder een koepelconcept vallen en vragen of de regering van plan is om de normen voor koepels periodiek onder de loep te houden en waar nodig te verscherpen.
In de praktijk bestaat soms behoefte aan een vorm van gebiedsgerichte regulering van activiteiten, met het doel om de fysieke leefomgeving te beschermen tegen de cumulatieve belasting van die activiteiten, of juist met het doel om ruimte te scheppen voor nieuwe ontwikkelingen. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is dit aangeduid als «gebruiksruimte», om aan te geven dat het gaat om juridische ruimte die binnen een gebied aanwezig is voor activiteiten zonder dat de wettelijke doelen in het gedrang mogen komen of dat niet wordt voldaan aan omgevingswaarden. Zie hierover tevens het antwoord van de regering op een vraag van de leden van de VVD-fractie [14]. Het wetsvoorstel kent geen afzonderlijke regeling van het koepelconcept en er is evenmin sprake van afzonderlijke normen voor koepels of complexe bedrijven. De regulering van gebruiksruimte vindt plaats via een mix van bevoegdheden, waarbij in artikel 16.8 van het wetsvoorstel is geregeld dat er

sprake kan zijn van gecoördineerde besluitvorming, met het oog op de doelen van de wet en voor het optimaliseren van gebruiksruimte. Los daarvan geldt dat de regulering van de milieubelasting door (complexe) bedrijven plaatsvindt via de regels in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving en de omgevingsvergunning, in combinatie met eventuele lokale regels voor deze activiteiten in het omgevingsplan. Een periodieke actualisering van de geldende besluiten kan aanleiding zijn voor een verscherping van een norm. De regering is van mening dat met de toepassing van deze bevoegdheden uit het wetsvoorstel in voldoende mate kan worden gestuurd op het beschikbaar maken of juist beperken van de gebruiksruimte en op het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid en het milieu. De participatie van burgers bij de inzet van deze bevoegdheden, die er mede toe kunnen strekken het koepelconcept gestalte te geven, is verzekerd door de regels in het wetsvoorstel voor de aanwending van die bevoegdheden. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in een adequate informatievoorziening van de burgers en de kenbaarheid van de zogenoemde omgevingsdocumenten (artikel 16.2 van het wetsvoorstel) door middel van de digitale beschikbaarheid daarvan. Op basis van hoofdstuk 20 van het wetsvoorstel is bovendien sprake van een monitoringsplicht om de kwaliteit te bewaken van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de belasting door activiteiten of de concentratie of depositie van stoffen. De monitoringsresultaten worden via het Digitale Stelsel Omgevingswet ontsloten voor het publiek.

[67]
De leden van de D66-fractie vragen naar de stand van zaken rond de Laan van de Leefomgeving.
De «Laan van de Leefomgeving» is de interbestuurlijk gedragen ambitie voor het organiseren van de digitale voorzieningen onder de Omgevingswet. Het is de stip op de horizon om tot 2024 gezamenlijk met alle betrokken partijen naar toe te werken. Concreet wordt stapsgewijs naar dit doel toegewerkt, waarbij de eerste grote stap wordt gezet in 2018, gelijk met de beoogde inwerkingtreding van de Omgevingswet. Op dat moment moet een eerste, beperkte versie van het digitale stelsel beschikbaar zijn, waarbij tenminste de functionaliteit van de huidige voorzieningen moet zijn geborgd via één gebruikerstoepassing. De doorontwikkeling van het digitale stelsel in de periode 2019–2024 wordt stapsgewijs gedaan en is steeds afhankelijk van nader onderzoek en de afspraken die met de medeoverheden worden gemaakt in het kader van de implementatie.
Op dit moment wordt gewerkt aan een goede organisatorische en financiële basis voor dit digitale stelsel. Dit gebeurt in nauwe samenwerking met de medeoverheden. Daartoe heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu op 1 juli 2015 met de medeoverheden het Bestuursakkoord implementatie Omgevingswet ondertekend. Daarin zijn afspraken gemaakt over de gezamenlijke ontwikkeling van het digitale stelsel en de financiering. Inmiddels wordt de besluitvorming voorbereid over de nadere uitwerking van het bestuursakkoord op deze punten.
Daarnaast wordt gewerkt aan een goede juridische basis. De basis voor het Digitaal Stelsel Omgevingswet is gelegd in artikel 20.20 van de Omgevingswet. Ten tijde van het schrijven van het wetsvoorstel stonden de ideeën over het digitale stelsel nog in de kinderschoenen. Het is de bedoeling om de juridische basis met de Invoeringswet Omgevingswet en het invoeringsbesluit verder uit te werken, zodat deze goed aansluit op de ontwikkeling van het digitale stelsel.

[68]
De leden van de D66-fractie vragen of het juist is dat de inwerkingtreding van het wetsvoorstel wordt uitgesteld als het digitale systeem op het

moment van invoering van de Omgevingswet niet minimaal de continuïteit van het vergunningverleningsproces kan waarborgen.
De leden van de D66-fractie stellen terecht dat een zeker minimaal niveau van digitale voorzieningen nodig is om de Omgevingswet in werking te laten treden.
Het Digitaal Stelsel Omgevingswet moet bij inwerkingtreding niet alleen een voorziening bieden voor het elektronisch indienen van vergunningaanvragen en meldingen. Het moet dan ook mogelijk zijn om kennis te nemen van digitale omgevingsdocumenten en de verbeelding daarvan op een digitale kaart. Daarnaast spreekt de toelichting bij artikel 20.20 van één webportaal met toegang tot deze voorzieningen.
Bij de realisatie van het Digitaal Stelsel Omgevingswet wordt prioriteit gegeven aan het realiseren van deze minimaal wettelijk noodzakelijk voorzieningen. Via deze tussenstap wordt doorontwikkeld aan de functionaliteit die nodig is om het huidig dienstverleningsniveau te handhaven conform de doelstelling in het Bestuursakkoord implementatie Omgevingswet. Met deze stapsgewijze aanpak wordt tijdige inwerkingtreding van de Omgevingswet geborgd.
De ambitie met het digitale stelsel reikt echter verder. Het is de interbestuurlijke doelstelling om in 2024 alle relevante beschikbare informatie, zowel over de van toepassing zijnde wet- en regelgeving als de gegevens over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving ter plaatse, met één klik op de kaart beschikbaar te hebben en begrijpelijk te tonen.

[69]
De leden van de D66-fractie vragen naar de huidige stand van zaken rondom de ontwikkeling van het digitale systeem en vragen of de regering nog problemen ziet die dienen te worden opgelost.
Voor de stand van zaken rond de ontwikkeling van het digitale stelsel wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van deze leden [67].
Bij de ontwikkeling van een nieuw digitaal stelsel komen diverse uitdagingen kijken. Belangrijke aandachtspunten zijn onder meer de inhoudelijke aansluiting op de wet- en regelgeving (die voorlopig ook nog in ontwikkeling is), het ontwikkelen van standaarden voor onder meer omgevingsdocumenten als het omgevingsplan en het gezamenlijk met de andere overheden komen tot een goede governance en financiering. Een punt dat op dit moment de nodige aandacht vraagt, is de ontwikkeling van het vernieuwde Omgevingsloket voor het digitaal aanvragen van omgevingsvergunningen. Over dit proces is onlangs een advies afgegeven door het Bureau ICT Toetsing, met waardevolle aanbevelingen. In een brief aan de Tweede Kamer van 17 november jl. heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu aangegeven dat deze aanbevelingen zullen worden overgenomen en hoe deze worden uitgewerkt om de geschetste risico's te beheersen. Voor een nadere toelichting zie het antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie [127].
De regering gelooft in de meerwaarde van het voorgestelde digitale stelsel, maar is zich ervan bewust dat dit soort omvangrijke projecten gepaard gaan met risico's. Het verleden heeft dit vaak genoeg bewezen. Als uitgangspunt bij het beheersen van de risico's hanteert de regering de lessen van de commissie-Elias. Conform dit advies wordt onder meer gebruik gemaakt van impactanalyses en een gefaseerde planning. Ook is een duidelijke aansturingslijn afgesproken. De ontwikkeling van het digitale stelsel wordt stap voor stap doorlopen met afgebakende go/no-go momenten. Dit stelt de betrokken partijen in staat om risico's tijdig te onderkennen, in omvang beperkt te houden en te beheersen.

[70]
De leden van de D66-fractie vragen naar de kosten van de digitalisering.

Digitalisering is een onlosmakelijk onderdeel van de (invoering van de) Omgevingswet. De kosten van de ontwikkeling van het digitale stelsel onder de Omgevingswet worden op dit moment via een verdiepte businesscase in beeld gebracht op basis van de afspraken in het bestuursakkoord. De resultaten uit dit onderzoek zullen worden gebruikt bij de te maken financiële afspraken met medeoverheden.
Gezien de fase waarin de ontwikkeling van het digitale stelsel zich nu bevindt, zijn geen vaststaande cijfers te leveren over de kosten van digitalisering. Eerder is in de definitiestudie de Laan van de Leefomgeving indicatief doorgerekend op kosten en baten binnen de overheid. Deze studie gaf toen aan dat het saldo van de kosten en baten voldoende positief is om het concept verder uit te werken. Dit is op 18 februari 2015 ook per brief aan de Tweede Kamer gecommuniceerd.[27]

[71]
De leden van de D66-fractie vragen wie erop toeziet dat de online-informatie up-to-date blijft.
In het digitaal stelsel zullen verschillende partijen samenwerken om gegevens over de fysieke leefomgeving bijeen te brengen en – al dan niet bewerkt tot informatie op maat – aan de gebruiker via een digitaal loket beschikbaar te stellen. De regering is voornemens deze taken via de Invoeringswet in de Omgevingswet vast te leggen. Daarom kan vooralsnog alleen op hoofdlijnen een beeld geschetst worden van de verantwoordelijkheden voor de gegevensverstrekking en voor de juistheid en actualiteit van die gegevens.
Gegevens zullen door de bronhouder – in de regel het bevoegd gezag – aan het digitaal stelsel beschikbaar worden gesteld. Deze gegevens zullen aan bepaalde kwaliteitseisen en standaarden moeten voldoen om in het digitaal stelsel te kunnen worden gebruikt om informatie op maat te maken of om via het digitaal stelsel aan gebruikers te kunnen worden getoond. De bronhouder is en blijft verantwoordelijk voor de inhoudelijke juistheid van de gegevens en voor het voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen, waaronder regels over actualiteit, en standaarden. Als de gegevens in het digitaal stelsel worden verwerkt tot informatie of inlichtingen op maat, zijn de instanties bij wie die taak is belegd (de zogenaamde informatiehuizen) verantwoordelijk voor de juistheid en kwaliteit, waaronder actualiteit, van dat informatieproduct of die inlichtingen. Die instanties zijn niet verantwoordelijk voor de juistheid of actualiteit van de gegevens waarvan de informatie is afgeleid.

[72]
De leden van de D66-fractie vragen een toelichting van de regering op de verantwoordelijkheid voor schade uit foutieve of gedateerde online-informatie van bestuursorganen.
Het doel van het digitale stelsel is om gebruikers te faciliteren, bijvoorbeeld bij het doen van een melding, bij het aanvragen van een vergunning of bij het eenvoudiger vinden van reeds beschikbare informatie over de fysieke leefomgeving. Dit heeft de potentie om gebruikers en het bevoegd gezag op termijn een aanzienlijke hoeveelheid (zoek)tijd te besparen.
De inzet van de regering is de kwaliteit en actualiteit van de gegevens en informatie zo goed mogelijk te borgen, zodat het stelsel zijn faciliterende functie waar kan maken. Daartoe zal van partijen in het digitaal stelsel worden gevraagd samen te werken in overeenstemming met regels die gesteld worden rondom kwaliteitszorg. Tegelijkertijd is het onmogelijk om volledige garanties te geven omtrent de juistheid en actualiteit van alle data.
Dat een instantie of bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de uitoefening van een bepaalde taak (in dit geval de juistheid of actualiteit van

[27] Kamerstukken II 2014/15, 33 118, nr. 18.

gegevens) betekent niet automatisch dat er sprake is van aansprakelijkheid voor schade als gevolg van onrechtmatig handelen als de gegevens achteraf onjuist blijken te zijn of als de besluitvorming door een bestuursorgaan anders uitpakt dan op basis van informatie uit het digitaal stelsel werd verwacht. Ook ontstaat er niet zomaar aanspraak op bepaalde besluitvorming door dat bestuursorgaan. In welke gevallen daarvan wel sprake is volgt uit het bestaande aansprakelijkheidsrecht en de jurisprudentie daarover en vergt een beoordeling per geval. In het algemeen kan hierover het volgende worden opgemerkt.
De partijen die in het digitaal stelsel samenwerken dienen hun wettelijke taak naar behoren uit te voeren conform de regels rondom kwaliteitszorg en daarbij de nodige zorgvuldigheid te betrachten. Als informatie achteraf dan toch onjuist blijkt te zijn of als ontstane verwachtingen in besluitvorming door een bevoegd gezag niet gehonoreerd worden, zal dit in het algemeen niet tot de conclusie leiden dat aanspraak bestaat op schadevergoeding wegens onrechtmatig handelen. Bij het beschikbaar stellen via het digitaal stelsel van een door een bevoegd gezag genomen besluit met rechtsgevolgen (zoals een omgevingsplan) zal bij de informatieverstrekking de rechtsgeldigheid kenbaar gemaakt worden. Bij andere algemeen beschikbaar gestelde informatie of informatie op maat is met name bepalend dat die informatie niet door het bevoegd gezag zelf rechtstreeks is afgestemd op de specifieke situatie en het doel van de gebruiker: het gaat hier om ongerichte informatieverstrekking, een nuttig hulpmiddel waaraan geen rechten kunnen worden ontleend. Om te voorkomen dat hierover misverstanden ontstaan zal bij informatieverstrekking via het digitaal stelsel aan de gebruiker kenbaar worden gemaakt dat die informatieverstrekking indicatief is en geen aanspraken geeft.
Daar waar bestaande registers een andere doelstelling hebben, zal nog worden bezien of daarvoor specifieke regels moeten gelden.

[73]

De leden van de D66-fractie vragen naar de mogelijkheid om ontheffingen te verlenen van provinciale omgevingsverordeningen. Ze beschrijven de situatie dat inwoners van een dorp willen investeren in een windpark en de provincie alleen een ontheffing kan verlenen als wordt aangetoond dat de ruimtelijke kwaliteit toeneemt. De leden vragen concreet of de regering het met hen eens is dat instrument en doelstelling hand in hand met elkaar blijven gaan.
De regering onderschrijft de stelling van de leden. Vandaar ook dat artikel 2.32 van het wetsvoorstel dit waarborgt. Het huidige besliscriterium van artikel 4.1a van de Wet ruimtelijke ordening is: «voor zover de verwezenlijking van het gemeentelijk ruimtelijk beleid wegens bijzondere omstandigheden onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met die regels te dienen provinciale belangen». Het voorgestelde besliscriterium van artikel 2.32 is: «de uitoefening van de taak of bevoegdheid waarvoor ontheffing wordt gevraagd onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het belang dat wordt gediend met de regel waarvan ontheffing is gevraagd».
De ontheffing van artikel 2.32 is bedoeld voor situaties dat de regelgever beseft dat een instructieregel onevenredig belemmerend kan zijn in specifieke individuele gevallen, maar geen ruimte ziet om meer afwegingsruimte te geven aan het bestuursorgaan tot wie de regel gericht is. Dergelijke gevallen zullen in het algemeen niet eenvoudig te voorzien zijn. Een ontheffing vergt maatwerk en een individuele afweging van alle betrokken belangen, waaronder het belang waarvoor de regel was gesteld. De voorgestelde wettelijke beslisregel heeft daarom een uitputtend karakter. Net als de huidige Wet ruimtelijke ordening voorziet de regeling in het voorstel voor de Omgevingswet niet in het stellen van nadere inhoudelijke beslisregels voor het verlenen van de ontheffing. Het

past naar het oordeel van de regering dan ook niet om de ontheffing mogelijk te maken, maar vervolgens vooraf al dwingende criteria voor de verlening daarvan te bepalen. Het belang waarvoor de instructieregels zijn gesteld – in het door de leden geschetste voorbeeld «ruimtelijke kwaliteit» – heeft echter wel een zwaarwegende plaats in de belangenafweging die het bestuursorgaan dat beslist over de ontheffing moet maken.

[74]
Ten aanzien van grondexploitatie vragen de leden van de D66-fractie de regering of zij een alternatief ziet voor de vereveningssystematiek in afdeling 6.4 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.
Bij de behandeling van het wetsvoorstel op 1 juli 2015 is door de Tweede Kamer een motie over dit onderwerp aangenomen. Hierin wordt de regering verzocht om na te gaan of de bepalingen uit het wetsvoorstel over de grondexploitatie aanvulling of herziening behoeven om de werking van de wettelijke bepalingen voor de uitvoeringspraktijk te verbeteren, en deze zo nodig via de Aanvullingswet grondeigendom door te voeren[28]. In een brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer van 25 november 2015 over de Aanvullingswet grondeigendom[29] wordt hier nader op ingegaan. In die brief wordt ondermeer aangegeven via welke lijnen wordt gewerkt aan het vereenvoudigen, verbeteren en flexibiliseren van de regeling voor kostenverhaal. Naar aanleiding van deze motie, en de uitkomsten van de dit voorjaar georganiseerde botsproven, heeft de regering breed overleg met het veld (onder andere de adviescommissie Wonen en Cultuur, VNG, IPO, Neprom, Nederlandse Vereniging van Bouwondernemers) over de regeling voortgezet. In dat verband komen ook eventuele alternatieven voor de vereveningssystematiek aan de orde. De uitkomsten van het overleg met het veld en de afweging die op basis daarvan worden gemaakt worden verwerkt in het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom, dat volgens planning in 2017 aan het parlement zal worden aangeboden.

[75]
Welke mogelijkheden ziet de regering voor het verhalen van kosten voor ruimtelijke knelpunten zoals krimp en sloop van kassen via de grondexploitatieregeling, zo vragen de leden van de D66-fractie.
De regering ziet voldoende mogelijkheden om dergelijke kosten via de regeling te verhalen. Daarbij vormen de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (de zogenaamde ppt-criteria) wel een belangrijk uitgangspunt. Die criteria vormen de begrenzing van het kostenverhaal en voorkomen dat initiatiefnemers moeten bijdragen aan voorzieningen waar ze niet van profiteren. In verband met de krimpopgave (en sloop) overweegt de regering om bij AMvB (in het voorgenomen Omgevingsbesluit) helder te maken dat sloopkosten ook kunnen vallen onder gebiedsoverstijgende kosten.

[76]
De leden van de D66-fractie vragen in dit verband tevens of gemeenten naast het wettelijk geregelde verplichte kostenverhaal de vrijheid hebben om financiële bijdragen te bedingen met een initiatiefnemer.
Het uitgangspunt is een overeenkomst tussen initiatiefnemer en overheid over kostenverhaal. Zo'n overeenkomst wordt in verreweg de meeste gevallen gesloten. Bij het sluiten van die overeenkomst is sprake van contractsvrijheid. Als die overeenkomst niet wordt gesloten kan een beroep worden gedaan op de regeling voor kostenverhaal. Als sprake is van gemeentelijk grondbezit kunnen de kosten worden gedekt door de

---

[28] Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 121.
[29] Kamerstukken II 2015/16, 27 581, nr. 53.

gronduitgifte. De regeling voor kostenverhaal vormt een stok achter de deur voor de gevallen waarin het verhalen van kosten niet «anderszins verzekerd» is (dat wil zeggen via de overeenkomst of door middel van de gronduitgifte).

[77]

De leden van de D66-fractie stellen dat het koepelconcept, dat is voorgesteld voor complexe industrieterreinen, kan bijdragen aan milieuefficiëntie binnen het hele gebied door betere planning en structurele toetsing op gebiedsniveau. Zij menen dat het wetsvoorstel niet eenduidig omgaat met dit concept en vragen de regering of het wetsvoorstel voldoende waarborgen geeft voor de bedrijven, omliggende gemeenten en burgers om bezwaar te maken tegen een mogelijke overschrijding van bepaalde milieunormen.

In antwoord op deze vraag merkt de regering het volgende op. Het koepelconcept kan worden onderscheiden van de koepelvergunning, zoals ook is aangegeven bij het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie [14]. Beide begrippen zijn in de praktijk ontwikkeld, met het oog op een efficiënte en effectieve uitvoering van milieuregels op complexere bedrijfsterreinen. Bij de koepelvergunning vraagt een rechtspersoon vergunning aan voor de vergunningplichtige milieubelastende activiteiten op het terrein namens de deelnemende bedrijven, als ware daar sprake van «één inrichting». Aansluitend op deze koepelvergunning is meestal ook sprake van een veelheid aan «deelvergunningen» voor de autonome bedrijfsactiviteiten per bedrijf. Daarnaast gelden er voor de milieubelastende activiteiten tevens algemene regels op basis van bijvoorbeeld het huidige Activiteitenbesluit milieubeheer. Bij de koepelvergunning gaat het dus om regels voor milieubelastende activiteiten. Daarbij heeft het bevoegd gezag de mogelijkheid de emissie en milieubelasting te reguleren via maatwerkvoorschriften of maatwerkregels en soms ook via een vergunningplicht. Ongeacht de constructie met een koepelvergunning geldt het uitgangspunt dat de regels voor iedere milieubelastende activiteit gebaseerd zijn op de beste beschikbare technieken (BBT) en dat zij de strekking hebben zoals opgesomd in artikel 4.22, tweede lid, van het wetsvoorstel. In de meeste gevallen zal dit afdoende zijn om te voorkomen dat milieunormen worden overschreden. Deze milieunormen zijn vastgelegd in algemene regels voor activiteiten en in vergunningvoorschriften waarbij het bevoegd gezag handhavend kan optreden ingeval deze regels niet worden nageleefd. Belanghebbenden kunnen daarbij het bevoegd gezag verzoeken handhavend op te treden. Het koepelconcept wordt gebruikt in situaties waar sprake is van een veelheid aan activiteiten die een cumulatief effect hebben op bijvoorbeeld de luchtkwaliteit of de omgevingsveiligheid. Zoals de regering in haar antwoord op eerdere vragen heeft aangegeven [14 en 55] is in een situatie die zich kenmerkt door intensief gebruik van de fysieke leefomgeving door een cluster van intensieve milieubelastende activiteiten, ander instrumentarium nodig om de gebruiksruimte in een bepaald gebied te verdelen over alle activiteiten. Als in zo'n situatie zou worden volstaan met de inzet van alleen regels voor activiteiten, via algemene regels en in vergunningen, zou dat tot onzekerheid kunnen leiden voor de betrokken partijen in het gebied:

- Bedrijven hebben van te voren geen duidelijkheid over de gebruiksruimte in de toekomst. Als niets wordt geregeld, geldt «wie het eerst komt, die het eerst maalt». Toetreding voor nieuwkomers en uitbreiding van bestaande bedrijven wordt dan lastig te plannen.
- Ondanks toepassing van bronmaatregelen, zoals beste bestaande technieken in combinatie met maatwerkvoorschriften, kunnen maatregelen op basis van de regels voor activiteiten ontoereikend zijn om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving op het gewenste niveau te brengen.

- Bestuursorganen kunnen de ambitie hebben om bepaalde kwaliteiten van de fysieke leefomgeving te verbeteren of om bepaalde (nieuwe) activiteiten mogelijk te maken in gebieden met een hoge milieudruk. Als zij hier planmatig op willen sturen, in plaats van alleen de belasting door activiteiten afzonderlijk, vereist dit een integrale belangenafweging om de gebruiksruimte voor de diverse activiteiten in het gebied doelmatig en doeltreffend te verdelen.

In dit soort situaties is sprake van een gebiedsgerichte opgave waarbij gebruiksruimte wordt verdeeld. Het eerstaangewezen instrument hiervoor is het omgevingsplan. De verdeling van gebruiksruimte hangt immers nauw samen met het toedelen van functies aan locaties in het omgevingsplan. Via die toedeling wordt aangegeven welke locaties welke functies hebben en onder welke voorwaarden de functies mogen worden uitgeoefend, bijvoorbeeld met het oog op het bereiken van een omgevingswaarde of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving. Dit houdt in dat het mogelijk is een emissieplafond of een zonering vast te leggen voor een locatie, wanneer de rijksregelgeving hiertoe mogelijkheid biedt (dit is toegelicht in de memorie van toelichting, blz. 138–139). Het plafond en de zone zijn dan onderdeel van de besluitvorming over de verdeling van gebruiksruimte. Omdat regels in het omgevingsplan gelden voor de locatie waarvoor ze gesteld worden (bijvoorbeeld een bedrijventerrein, of de omgeving daarvan) is het voor de reikwijdte van de regels niet nodig om een cluster van activiteiten als één activiteit te beschouwen, zoals dat wel gebeurt bij het huidige begrip «inrichting» waar deze leden op doelen. In het omgevingsplan kan steeds worden bekeken voor welke locatie welke regels gelden vanwege de verdeling van gebruiksruimte over diverse activiteiten. Hiermee kunnen regels die bekend zijn in de huidige milieuregelgeving, in het omgevingsplan worden opgenomen. Het kan bijvoorbeeld gaan om regels ten aanzien van:

- kwaliteitsnormen, die een zekere mate van kwaliteit garanderen op een locatie (nu zijn dit milieukwaliteitseisen);
- afstandseisen, die een bron en een beschermd object of gebied ruimtelijk scheiden;
- contouren (zonering) om een bron of gebied, waarbuiten geen overschrijding van een norm mag optreden (bijvoorbeeld de 50-dB-contour rondom industrieterreinen).
- emissieplafonds (zoals geluidproductieplafonds) langs of boven een gebied, waar op meetpunten geen overschrijding van een bepaalde norm mag optreden (bijvoorbeeld geluidproductieplafonds).

Toegespitst op de situatie op en rond bedrijventerreinen betekent deze wijze van verdeling van gebruiksruimte dat bedrijven duidelijkheid krijgen over de beschikbare gebruiksruimte voor bestaande bedrijven en potentiële nieuwkomers. Tegelijk is het voor kwetsbare functies duidelijk welke mate van bescherming zij genieten ten opzichte van het gehele industrieterrein. Voor bestuursorganen biedt het mogelijkheden tot actieve sturing op de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving met ruimte om op dit punt zelf afwegingen te maken. Voor omwonenden geeft dit meer waarborgen dat deze kwaliteit van fysieke leefomgeving ook kan worden gerealiseerd of verbeterd. Omdat het gaat om regels in het omgevingsplan kan de gemeente handhavend optreden als deze regels niet worden nageleefd. Belanghebbenden kunnen daarbij een verzoek indienen om handhavend op te treden. In het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving zal dit verder worden uitgewerkt.

[78]
De leden van de D66-fractie hebben enkele vragen over de mogelijkheid om één bevoegd gezag aan te wijzen voor ruimtelijke ordening en milieu ten aanzien van complexe bedrijventerreinen, zoals Chemelot in Zuid-Limburg.

De regering deelt het standpunt van deze leden dat het vanwege de milieueffecten van complexe bedrijventerreinen belangrijk is dat geborgd is dat altijd één bevoegd gezag toeziet op alle vergunningplichtige activiteiten die deze complexe bedrijven op deze locatie verrichten. Zoals in het antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie is aangegeven [25 en 30], zullen voor de complexe bedrijven gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving van alle vergunningen op de locatie van de Seveso-inrichting of IPPC-installatie. Dit geldt ook voor de vergunning om te mogen afwijken van de regels van het omgevingsplan.
Deze leden vragen vervolgens welk bestuursorgaan primair verantwoordelijk is voor het stellen van regels over de toedeling van functies aan locaties in de situatie waarin het bedrijventerrein gelegen is binnen de grens van meerdere gemeenten. In deze situatie is de gemeenteraad primair als bestuursorgaan verantwoordelijk voor het stellen van het regels over het toedelen van functies aan locaties. Dit is ook het geval onder de huidige Wet ruimtelijke ordening. In zo'n situatie waarin er meerdere gemeenten en een provincie betrokken zijn biedt de Omgevingswet meerdere mogelijkheden om tot afstemming te komen. Zo is in het wetsvoorstel bepaald dat bestuursorganen bij het nemen van besluiten rekening houden met elkaars taken en bevoegdheden en zo nodig met elkaar afstemmen (artikel 2.2, eerste lid). Dat is ook van belang voor situaties met een gemeentegrensoverschrijdend karakter. Daarnaast biedt het wetsvoorstel gemeenten de mogelijkheid om gezamenlijk een omgevingsplan vast te stellen en vooraf een intergemeentelijke omgevingsvisie, eventueel ook met een gezamenlijke omgevingswaarde. Ook kunnen gemeenten door middel van een bestuursovereenkomst samenwerkingsafspraken maken, hetzelfde geldt voor een programma. Het gemeentegrensoverschrijdende karakter vereist dus niet noodzakelijk een rol van de provincie. Zoals de regering ook in het kader van de beantwoording van vragen van de Tweede Kamer over het wetsvoorstel heeft aangegeven, maakt het enkele feit dat een belang aan de orde is binnen meer dan één gemeente, nog niet dat er sprake is van een provinciaal belang dat de uitoefening van taken of bevoegdheden door de provincie rechtvaardigt.[30] Wanneer gemeenten er samen niet uitkomen en er overigens geen gevolgen voor provinciale bevoegdheden en taken zijn, lijkt een daadwerkelijke rol voor de provincie weggelegd. De provincie heeft in zo'n geval een wettelijke taak om te bemiddelen (artikel 174 van de Provinciewet). Ook als er sprake is van een provinciaal belang dan kan de provincie bijvoorbeeld er voor kiezen om regels te stellen in de omgevingsverordening of bijvoorbeeld een instructieregel te stellen voor de omgevingsplannen van het desbetreffende gebied. In dit verband wordt ook gewezen op de antwoorden op een eerdere vraag van deze leden [57].

[79]
De leden van de D66-fractie vragen welke bestuurslaag volgens de regering het meest geschikt is om de ontgrondingsvergunning te verlenen.
De regering is – na overleg met de VNG en het IPO – voornemens om de bevoegdheidsverdeling voor de omgevingsvergunning voor een enkelvoudige ontgrondingsactiviteit ongewijzigd te laten. Dit betekent dat de Minister van Infrastructuur en Milieu de vergunningen verleent voor de rijkswateren en gedeputeerde staten vergunningen voor de overige locaties. Net als onder de Ontgrondingenwet wordt bij de rivieren een uitzondering gemaakt, waarbij de bevoegdheid van de Minister zich beperkt tot het zomerbed en provincie bevoegd is voor het winterbed, zodat bijvoorbeeld verdieping van bestaande ontgrondingen in het

[30] Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 400.

winterbed van de rivier een provinciale bevoegdheid blijft (zie artikel 5.10, eerste lid, onder b, en artikel 5.11, eerste lid, onder b). In veel gevallen zal een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit echter ook andere activiteiten omvatten, die vaak een ander bevoegd gezag hebben. De meest voorkomende samenlopende activiteitsoort zal de afwijkactiviteit zijn, waarvoor in beginsel burgemeester en wethouders het bevoegd gezag zijn. Artikel 5.12, tweede lid, van het wetsvoorstel bepaalt dan dat in beginsel burgemeester en wethouders het bevoegd gezag zijn. Dit lid biedt echter ook de mogelijkheid om, met toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, bepaalde activiteiten toe te delen aan een ander bestuursorgaan. Met de VNG en het IPO is er overeenstemming bereikt dat ontgrondingen van 100.000 m^3 of meer ook bij samenloop onder de bevoegdheid van de provincie zullen vallen. Commerciële winningen van bijvoorbeeld zand en grind zijn in de praktijk (veel) groter dan dit volume. Bij kleinere ontgrondingen krijgen de provincies in de uitvoeringsregelgeving recht op advies en een instemmingbevoegdheid, waardoor ze de mogelijkheid houden hun beleid voor dergelijke ontgrondingen te effectueren. Dit zal worden opgenomen in het voorgenomen Omgevingsbesluit.
Deze leden vragen ook of het Rijk het aan de provincies overlaat om de vergunningplicht en de bevoegdheid daarvoor te regelen. De provincies zullen de ruimte krijgen om de reikwijdte van de vergunningplicht af te stemmen op – bijvoorbeeld – de geologische, hydrologische en geografische omstandigheden. Zo kan bijvoorbeeld Flevoland, dat door zijn ontstaansgeschiedenis te maken heeft met een hoge grondwaterdruk, de ruimte om vergunningvrij te ontgronden beperken. Artikel 5.2, eerste lid, van het wetsvoorstel, biedt daarvoor de grondslag. De bevoegdheidsverdeling voor omgevingsvergunningen wordt uitputtend geregeld op rijksniveau. Het wetsvoorstel laat geen ruimte om via provinciale regelgeving vast te stellen dat de bevoegdheid wordt verlegd naar bijvoorbeeld een gemeente. Wel biedt artikel 5.16 de mogelijkheid om de bevoegdgezagrol met wederzijdse instemming over te dragen aan een ander bestuursorgaan.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

[80]
De leden van de PVV-fractie vragen naar de risico's van juridisering als gevolg van het opnemen van de maatschappelijke doelen van de wet in artikel 1.3. Ze refereren daarbij aan de Urgenda-zaak. Concreet vragen ze of deze bepaling contraproductief kan werken bij het versnellen en vereenvoudigen van procedures en vergunningverlening.
De maatschappelijke doelen van de Omgevingswet vormen op grond van artikel 2.1, eerste lid, het oogmerk van taak- en bevoegdheidsuitoefening op grond van de wet, tenzij daarover specifieke regels zijn gesteld. Deze maatschappelijke doelen zijn daardoor van groot belang voor open bevoegdheden zoals het vaststellen van een omgevingsvisie, nationale en decentrale regelgeving of een projectbesluit. Juist in de omgevingvisie worden de maatschappelijke doelen geconcretiseerd in beleidsdoelstellingen en wordt gekozen voor bij dat beleid passende instrumenten. Tegen de omgevingsvisie staat geen beroep open bij de bestuursrechter. Bij de toepassing van andere bevoegdheden kan, ook als daarbij wel beroep openstaat, worden verwezen naar de onderbouwing in die visie, waarbij de omgevingsvisie in het kader van de zogeheten exceptieve toetsing bij de bestuursrechter aan de orde kan komen. De bestuursrechter zal dergelijke beleidsmatige keuzes echter slechts marginaal toetsen[31].

[31] Vgl. ABRvS 10 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1837, AB 2015/313.

De leden noemen specifiek ook vergunningverlening. De maatschappelijke doelen van artikel 1.3 zijn vooral van indirect belang voor vergunningverlening. In het wetsvoorstel is een beperking aangebracht om te voorkomen dat bij de bestuurlijke belangenafweging over besluiten met een beperkte inhoudelijke reikwijdte, zoals veel vergunningen, toch het hele spectrum van doelen aan de orde komt. Artikel 2.1, derde lid, maakt het mogelijk de werking van artikel 2.1, eerste lid, te begrenzen. Voor vergunningen zal dit gebeuren en worden specifieke beoordelingsregels gesteld met een eigen, smaller beoordelingskader (zie paragraaf 5.1.3 van het wetsvoorstel). Slechts bij twee vergunningplichtige activiteiten zal direct worden getoetst aan de maatschappelijke doelen, namelijk bij de ontgrondingsactiviteit en de beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot de Noordzee, meer dan één kilometer uit de kust (dit gebied is niet gemeentelijk en provinciaal ingedeeld). Bij die activiteiten is nu ook al sprake van een zeer breed belangenkader op grond van artikel 3, tweede en zesde lid, van de Ontgrondingenwet respectievelijk artikel 6.11, eerste lid, van de Waterwet.

[81]
De leden van de PVV-fractie vragen verder naar de definitie, onderbouwing en strekking van artikel 2.1, derde lid, onder i, dat spreekt over het «tegengaan van klimaatverandering».
Met «klimaatverandering» wordt in dit verband gedoeld op de verandering van het klimaat als gevolg van menselijke activiteiten, in het bijzonder de emissie van broeikasgassen, zoals kooldioxide. Het wetsvoorstel bevat geen nadere bepalingen hieromtrent en ook geen opdracht om nadere regels te stellen bij AMvB met het oog op het tegengaan van klimaatverandering. Dat het oogmerk toch is opgenomen heeft ermee te maken dat voorzien is dat bepalingen op het gebied van emissiehandel – die vooralsnog opgenomen blijven in hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer – op termijn zullen worden overgeplaatst naar de Omgevingswet.

[82]
De leden van de PVV-fractie vragen de regering preciezer te duiden wat verstaan moet worden onder de begrippen «doelmatig» en «doeltreffend» in artikel 2.3 van het wetsvoorstel.
Artikel 2.3 van het wetsvoorstel sluit aan bij de regeling van het subsidiariteitsbeginsel in de Gemeentewet (artikel 117) en de Provinciewet (artikel 115). In die wetsartikelen worden de begrippen «doelmatig» en «doeltreffend» met hetzelfde oogmerk (beperken van de centralisatie)[32] gehanteerd. Deze begrippen zijn destijds niet toegelicht, zodat voor de betekenis en uitleg van die begrippen moet worden aangesloten bij de betekenis die daaraan in het normale taalgebruik wordt toegekend. In het voorstel voor de Omgevingswet is daarvan ook uitgegaan. Dit betekent voor de toepassing van artikel 2.3 dat als de gemeentebesturen of provinciebesturen het betreffende belang niet op een efficiënte of praktische wijze kunnen behartigen of het gewenste resultaat niet op een efficiënte of praktische wijze kunnen bereiken (doelmatig), dit een reden kan zijn om voor een bepaald onderwerp van zorg voor de fysieke leefomgeving de betreffende bevoegdheid in te zetten. Daarnaast betekent het dat als de gemeentebesturen of provinciebesturen het betreffende belang niet zo kunnen behartigen dat het gewenste doel wordt bereikt (doeltreffend), ook dit een goede reden kan zijn. Beide

[32] Het artikel is destijds bij amendement in de Gemeentewet ingevoegd om te benadrukken dat de wetgever nadrukkelijk dient te motiveren waarom bepaalde taken niet op gemeentelijk niveau kunnen worden uitgeoefend. Zie amendement van het lid Van Stoffelen c.s. Kamerstukken II 1990/91, 19 403, nr. 69. Het ontwerp Provinciewet is hier later bij nota van wijziging mee in overeenstemming gebracht. Zie Kamerstukken II, 1990/91, 19 836, nr. 17.

criteria dienen steeds in samenhang toegepast worden. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van een niet doelmatige en doeltreffende uitoefening van een taak of bevoegdheid als die uitoefening door gemeentebesturen substantieel duurder is of leidt tot vertraging of versnippering bij de uitvoering van het beleid. Het gaat dus om een efficiëntie- en effectiviteitsafweging in relatie tot het te bewerkstelligen doel en in relatie tot de inzet van de betreffende bevoegdheid.

[83]
De leden van de fractie van de PVV wijzen op de in artikel 2.7 van de Omgevingswet opgenomen grondslag om bij AMvB onderwerpen over de fysieke leefomgeving aan te wijzen, die niet geregeld worden in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening. Zij vragen op welke gronden de afweging zal worden gemaakt om deze onderwerpen aan te wijzen en in hoeverre hierover afstemming plaatsvindt met betrokken decentrale overheden en de Staten-Generaal.
Het wetsvoorstel hanteert het uitgangspunt dat alle regels die per bestuurslaag worden gesteld over de fysieke leefomgeving, worden gebundeld in het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening. In het bijzonder op het gemeentelijke niveau speelt, mede in verband met de veelheid aan regels die gemeenten stellen, de vraag om welke regels het hier precies gaat. Om deze vraag te beantwoorden is een werkgroep samengesteld waarin medewerkers van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, de VNG en het IPO, aangevuld met vertegenwoordigers uit gemeentelijke en provinciale kring zitting hebben. Ook zijn het Ministerie van Binnenlandse Zaken en VNO-NCW vertegenwoordigd in de werkgroep. De bedoeling is dat er voor de praktijk een helder beeld wordt gegeven van de onderwerpen die wel en niet in het omgevingsplan hoeven te worden opgenomen. Onderwerpen met een sterk persoonsgebonden (en niet-zaaksgerelateerd) karakter en onderwerpen die mede een motief hebben de openbare orde te beschermen, komen in het algemeen niet in aanmerking om in het omgevingsplan te worden gereguleerd. Veelal betreft het hier ook regels met aan de burgemeester toebedeelde taken en bevoegdheden. Het is niet beoogd om dergelijke onderwerpen binnen het domein van het omgevingsrecht en het omgevingsplan te trekken.
Het is de bedoeling om in goed overleg met de VNG tot consensus te komen over welke onderwerpen in ieder geval wel en welke in ieder geval niet in het omgevingsplan moeten worden gereguleerd. Het uitgangspunt moet zijn dat de praktijk hierover zoveel mogelijk duidelijkheid wordt gegeven en dat discussies worden vermeden over het eventueel (on)verbindend zijn van een regel, louter vanwege de plaatsing daarvan in het omgevingsplan of juist niet. Leidend is om tot een heldere en inzichtelijke afbakening te komen. De AMvB waarin deze regeling wordt neergelegd zal in het kader van de voorhangprocedure aan het parlement worden voorgelegd.

[84]
De leden van de fractie van de PVV vragen of regels die worden gesteld vanuit andere motieven dan de fysieke leefomgeving, zoals de openbare orde, binnen het rechtsgebied van het omgevingsrecht vallen.
Regels die zuiver tot doel hebben om de openbare orde te beschermen, vallen niet binnen het rechtsgebied van het omgevingsrecht. Er zijn echter regels met een gedeeld motief. Bijvoorbeeld regels die gaan over de fysieke leefomgeving maar die (mede) vanuit het motief van openbare orde zijn gesteld (denk aan regels over evenementen, alcoholgebruik, stallen van fietsen, regulering van het toezicht op inrichtingen tot het verschaffen van nachtverblijf, maatregelen tegen overlast en baldadigheid, maatregelen ter bestrijding van heling van goederen, drugsoverlast, toezicht op speelgelegenheden, bijzondere bepalingen over

horecabedrijven). Bij dergelijke regels speelt in het bijzonder de vraag in hoeverre deze al dan niet in het omgevingsplan opgenomen zouden moeten worden. Zoals aangegeven in het antwoord op de voorgaande vraag zal in overleg met onder meer de VNG een heldere afbakening bij AMvB worden neergelegd, welke in het kader van de voorhangprocedure aan uw parlement wordt voorgelegd.

[85]
De leden van de PVV-fractie hebben enkele vragen over participatie bij de voorbereiding van het projectbesluit. Deze leden vragen zich af wat de uitgangspunten zijn bij het al dan niet betrekken van maatschappelijke organisaties en hoe zich dit verhoudt tot het belanghebbendenbegrip.
In de praktijk blijkt dat vroegtijdige participatie «aan de voorkant» leidt tot betere besluitvorming en tot een breder draagvlak voor genomen besluiten. Omdat een projectbesluit ingrijpend kan zijn voor de omgeving, zijn extra waarborgen opgenomen voor het betrekken van de omgeving. Zo is bepaald dat het bevoegd gezag uiterlijk bij aanvang van de verkenning duidelijk maakt hoe en wanneer de omgeving wordt betrokken (artikel 5.47, vierde lid). Achteraf wordt deze betrokkenheid gemotiveerd in het projectbesluit (artikel 5.51). Wie daarbij wordt betrokken, en op welke wijze dit gebeurt, hangt af van het project. Het gaat er om dat het bevoegd gezag, samen met de initiatiefnemer, ernaar streeft om een zo relevant mogelijk publiek van mogelijk belangstellenden te bereiken. Dit is dus een breder en minder afgebakende doelgroep dan de kring van belanghebbenden zoals wordt gebruikt voor het begrip «belanghebbende» uit de Awb. Centraal staat dat de omgeving op een passende wijze wordt geïnformeerd en betrokken.

[86]
De leden van de fractie van de PVV vragen of na toepassing van de zware voorhangprocedure in artikel 23.5, tweede lid, omgevingswaarden in de Omgevingswet of in separate wetgeving zullen worden opgenomen.
Een belangrijk verbeterdoel van de stelselherziening is het meer samenhang brengen in regels binnen het omgevingsrecht. Het ligt dan ook voor de hand dat omgevingswaarden zoveel mogelijk binnen het nieuwe stelsel een plek zullen krijgen en dus in de Omgevingswet zelf. Uiteraard hangt dat ook af van de uitkomsten van het parlementaire debat over de betrokken omgevingswaarde.

[87]
Deze leden vragen welke mogelijkheden voor parlementaire betrokkenheid en sturing er zijn bij eventuele wijziging van de AMvB's in de toekomst. In artikel 23.5 van het wetsvoorstel is – mede na amendering – gewaarborgd dat het parlement via een (zware) voorhangprocedure betrokken is bij toekomstige substantiële wijzigingen van die AMvB's. Dit betekent dat het ontwerp vroegtijdig aan het parlement wordt voorgelegd. Dan kan er een parlementair debat en een maatschappelijke discussie over plaatsvinden. Die betrokkenheid komt het best tot zijn recht in een vroeg stadium. Op dat moment liggen immers de richtinggevende politieke keuzes voor. Tijdens de voorhangprocedure kan het parlement de wenselijkheid van de ontwerpregels aangeven, wijzigingen voorstellen en bij omgevingswaarden aangeven dat het desbetreffende onderwerp bij wet moet worden geregeld.
De wettelijk geregelde voorhangprocedure is niet van toepassing op wijzigingen van ondergeschikte betekenis die niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Deze leden vragen naar een nadere duiding van «ondergeschikte betekenis».
Wijzigingen van ondergeschikte betekenis zijn bijvoorbeeld (wets)technische aanpassingen of andere beperkte wijzigingen. Voorwaarde is dat het gaat om aanpassingen die niet leiden tot andere of grotere nadelige

gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Hierbij kan ook worden gedacht aan interdepartementale aanpassingsbesluiten, zonder beleidsmatige betekenis, zoals in het verleden de aanpassing van AMvB's aan een nieuwe tranche van de Awb. Zonder deze voorziening zou voor de AMvB's op grond van de Omgevingswet een andere procedure moeten worden gevolgd dan voor overige AMvB's.

[88]
De leden van de fractie van de PVV wijzen er op dat bestemmingen in een bestemmingsplan soms algemeen worden aangeduid. De leden van de fractie van de PVV vragen, onder verwijzing naar verbeterdoelen van de vernieuwing van het omgevingsrecht (vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht), of de mogelijkheid bestaat om in het omgevingsplan de invulling van een functie op een locatie zodanig te duiden, dat de voorspelbaarheid hiervan voor omwonenden verbetert en er geen situatie ontstaat waarin het gebruik van een gebouw zonder inspraak van omwonenden kan wijzigen in bijvoorbeeld een moskee.
Net als bij het geven van bestemmingen aan gronden in een bestemmingsplan, kunnen de aan locaties toegedeelde functies in een omgevingsplan zowel een globaal als gedetailleerd karakter hebben. Dit is een gemeentelijke keuze. Er bestaat geen beletsel om bij de toedeling van een functie de beoogde gebruiksmogelijkheid heel gedetailleerd aan te geven en in te kaderen. Dit komt de voorspelbaarheid ten goede, maar leidt wel tot een verminderde flexibiliteit. Het is ook mogelijk om te werken met een globale functieaanduiding waarbij meerdere gebruiksmogelijkheden zijn toegestaan. Alle gebruiksmogelijkheden die worden toegestaan moeten passen binnen het uitgangspunt van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dat betekent bijvoorbeeld dat de toegelaten gebruiksmogelijkheden en de gevolgen daarvan voor onder meer de parkeerdruk en geluidoverlast, geen onaanvaardbare inbreuk mogen opleveren op het woon- en leefklimaat.

[89]
Het omgevingsplan vervangt naast het bestemmingsplan ook de beheersverordening. De leden van de fractie van de PVV vragen in hoeverre de regeldruk toeneemt voor gemeenten nu zij voor die locaties een omgevingsplan moeten vaststellen, in plaats van de huidige beheersverordening.
In het nieuwe stelsel wordt niet alleen de functionaliteit van het bestemmingplan maar ook die van de beheersverordening geïntegreerd in het omgevingsplan. Daarvoor is in het bijzonder van belang dat de actualiseringsplicht om elke tien jaar een nieuw bestemmingsplan vast te stellen onder de Omgevingswet komt te vervallen. In gebieden waar geen ruimtelijke ontwikkeling plaatsvindt en ook geen andere aanleiding aanwezig is om de betrokken regeling in het omgevingsplan te wijzigen, hoeft er dus niets te gebeuren. Voor zo'n gebied zal het omgevingsplan meer het karakter dragen van een beheersverordening. Gebieden met meer dynamiek vergen mogelijk vaker wijziging. Dat is dus niet meer om de enkele reden dat er tien jaar is verstreken, maar omdat er wijzigingen wenselijk of noodzakelijk zijn. Gelet hierop zijn er geen negatieve gevolgen voor de bestuurlijke lasten te verwachten.

[90]
De leden van de fractie van de PVV wijzen er op dat met de Crisis- en herstelwet soepelere regels zijn gaan gelden voor het vestigen van asielzoekerscentra en het bouwen van windmolenparken. Gevraagd wordt in hoeverre en op welke wijze deze bepalingen doorwerken in het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht. Deze leden vragen welke rechtszekerheden en inspraakmogelijkheden er in dit kader zijn voor omwonenden

van geplande asielzoekerscentra en windmolenparken, gelet op de eerder genoemde verbeterdoelen van het vergroten van inzichtelijkheid en voorspelbaarheid.
De regels voor de toelaatbaarheid van windmolens en asielzoekerscentra zijn in materieel opzicht niet versoepeld. Er zijn alleen procedurele vereenvoudigingen doorgevoerd. Voor zover het in gebruik nemen van een bestaand gebouw voor de opvang van asielzoekers in strijd is met een bestemmingsplan, is geregeld dat de omgevingsvergunning met de reguliere procedure wordt voorbereid. Naast enkele locatiespecifieke experimenten, zijn windmolenparken opgenomen in bijlage I van de Crisis- en herstelwet. Daardoor zijn enkele specifieke procedurele bepalingen uit de Crisis- en herstelwet van toepassing, zoals een versnelde behandeling van beroep. Deze bijzondere bepalingen over versnelde behandeling van beroep komen in de Omgevingswet niet terug.
De reguliere voorbereidingsprocedure voor de omgevingsvergunning vormt onder de Omgevingswet de hoofdregel. In beginsel geldt dat naast een aantal ingrijpende activiteiten aan rijksmonumenten en een aantal zwaardere milieubelastende activiteiten, alleen de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 Awb wordt toegepast in gevallen waarin een milieueffectrapport moet worden opgesteld. Voor zover een milieueffectrapport moet worden opgesteld, geldt dus ook voor asielzoekerscentra en windmolenparken dat afdeling 3.4 Awb moet worden toegepast.
Binnen de reguliere voorbereidingsprocedure is geen geformaliseerde inspraakgelegenheid ingebouwd. Wel zal voor aanvragen om omgevingsvergunning worden voorzien in een indieningsvereiste, op grond waarvan bij een aanvraag moet worden aangeven in hoeverre omwonenden zijn geïnformeerd en betrokken. Dat indieningsvereiste stimuleert de aanvrager tot overleg met omwonenden en het geven van inspraak. Daarnaast kan het bevoegd gezag in overleg met de aanvrager komen tot een inspraakmogelijkheid voorafgaand aan het indienen van de aanvraag of een vorm van inspraak tijdens de reguliere voorbereidingsprocedure. Nadat een besluit met toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure tot stand is gekomen, staan de gebruikelijke rechtsbeschermingsmogelijkheden open. Na de bezwaarschriftfase kan men bij de rechter in beroep en hoger beroep tegen het besluit opkomen.

[91]
De leden van de PVV-fractie vragen welke concrete bijdragen het wetsvoorstel levert aan het faciliteren van burgerparticipatie, betere besluitvorming, inzichtelijkere procedures en regelgeving, en beschikbare informatie bij het vestigen van asielzoekerscentra.
Zoals al blijkt uit het antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie [65], onderschrijft de regering dat (vroegtijdige) participatie van groot belang is voor het verkrijgen van draagvlak bij besluitvorming. Dan kunnen ook vroegtijdig relevante aspecten en alle betrokken belangen in kaart worden gebracht. Dat geldt voor alle omgevingsrechtelijke besluiten, ook die de vestiging van een asielzoekerscentrum mogelijk maken. Mocht een initiatief om omgevingsrechtelijke besluitvorming vragen, bijvoorbeeld de verlening van een omgevingsvergunning of aanpassing van een omgevingsplan, dan zijn de wettelijke (voorbereidings)procedures van toepassing. Het maakt daarbij niet uit wat de inhoud van dat besluit is. Het wetsvoorstel faciliteert ook dat vroegtijdige participatie plaatsvindt. Zie ook het antwoord op een vraag van de leden van de GroenLinks-fractie [174]. Het is aan vertegenwoordigende organen om toe te zien op de kwaliteit van besluitvorming, inclusief de invulling van (vroegtijdige) maatschappelijke participatie.

[92]
De leden van de PVV-fractie verwijzen naar journalistiek onderzoek waaruit blijkt dat de gemeentelijke ICT-dienstverlening, wordt beheerst door slechts twee hoofdleveranciers van kernapplicaties. Deze leden vragen of de regering, gelet op deze situatie, risico's of belemmeringen ziet bij de uitvoerbaarheid van het digitale werkproces van de Omgevingswet.
De leden van de PVV-fractie stellen terecht dat voor de ICT-dienstverlening op gebied van document management systemen en administratie bij gemeenten slechts een beperkt aantal leveranciers op de markt actief is. Het gaat dan om twee grote spelers en een aantal kleinere. Voor andere onderdelen van het takenpakket, zoals de ruimtelijke ordening die sinds de Wet ruimtelijke ordening van 2010 volledig digitaal is, zijn er al wel voldoende leveranciers om te spreken van een gezonde marktwerking. Met de verbreding van het bestemmingsplan naar een omgevingsplan onder de Omgevingswet ontstaan mogelijk nieuwe impulsen in de markt. Het beperkte aantal ICT-aanbieders voor gemeenten levert in beginsel geen extra risico's of belemmeringen op voor het voorgestelde digitale stelsel. Het stelsel strekt zich in principe namelijk niet uit tot achter de voordeur van gemeenten. Gemeenten kunnen immers alleen zelf bepalen welke ICT het beste past bij hun organisatie en wijze van taakuitvoering. Het digitale stelsel moet wel goed kunnen aansluiten op de ICT-systemen van gemeenten en passend zijn bij het niveau van digitalisering. Hiervoor worden aansluitstandaarden opgesteld, vergelijkbaar met de huidige standaarden rondom het Omgevingsloket online en Ruimtelijkeplannen.nl.

[93]
De leden van de fractie van de PVV vragen welke mogelijkheden de regering ziet voor gebruikers van het omgevingsrecht om het overzicht in het stelsel te kunnen bewaren.
Het is correct dat het omgevingsrecht wordt gekenmerkt door een grote omvang van de regels. Het vergroten van de kenbaarheid en het gebruiksgemak is dan ook één van de verbeterdoelen van de stelselherziening. Dit kan onder meer door het logisch ordenen en harmoniseren van die regels. Voor de inrichting van de AMvB's zal dan ook worden uitgegaan van een doelgroepenbenadering, zodat voor de gebruiker duidelijker wordt welke regels voor hem van toepassing zijn. Daarnaast wordt door het standaardiseren van voorschriften en het harmoniseren van terminologie de kenbaarheid en toegankelijkheid vergroot. Op die manier kan ook bij een omvangrijke bundeling van regels het overzicht worden bewaard.

[94]
De leden van de PVV-fractie vermelden dat de memorie van toelichting stelt: «voor activiteiten of bronnen die (milieu)gevolgen hebben op een groter schaalniveau dan het desbetreffende gemeentelijke gebied, zijn gemeentelijke omgevingswaarden niet geschikt.» Zij vragen de regering te bevestigen dat als een gemeentebestuur omgevingswaarden vast zou stellen om klimaatverandering tegen te gaan, deze omgevingswaarden per definitie niet passend zijn in het omgevingsplan en daarmee ondoelmatig.
Gemeentelijke omgevingswaarden zijn volgens de regering niet per definitie ongeschikt om beleidsdoelen vanwege klimaatverandering vast te leggen. Met de leden van de PVV-fractie constateert de regering dat die omgevingswaarde alleen kan gelden voor onderdelen van de fysieke leefomgeving waarvoor het vaststellend bestuursorgaan verantwoordelijkheden draagt en bevoegdheden heeft. In het geval van beleid vanwege klimaatverandering is niet per definitie sprake van doelstellingen op een groter schaalniveau dan het gemeentelijk gebied. Zo kan een gemeente streven naar een bijdrage aan de vermindering van de klimaatveran-

dering, door een omgevingswaarde vast te leggen met een streven naar een bepaalde vermindering van de uitstoot van broeikasgassen in de gemeente. Dit betreft de toelaatbare belasting door activiteiten binnen de gemeente, als bedoeld in artikel 2.9 van het wetsvoorstel. De waarde kan vervolgens worden uitgewerkt tot een norm die de belasting van de fysieke leefomgeving door activiteiten op bepaalde locaties in de desbetreffende gemeente maximeert of bijvoorbeeld tot een beleidsregel voor de vergunningverlening. Bij wijze van voorbeeld kan worden gedacht aan een gemeente die in het omgevingsplan vastlegt dat bepaalde bronnen in een gebied vanaf moment x samen niet meer dan y kiloton van stof z emitteren. Ook zou het bijvoorbeeld kunnen gaan om een gemeentelijk beleidsdoel om een reductie van CO_2-uitstoot binnen het grondgebied te bereiken, bijvoorbeeld door het stimuleren van koude-warmte opslag of energiebesparing. Met de vaststelling van een omgevingswaarde geeft de desbetreffende overheid een juridische status aan een dergelijke beleidsambitie. Veelal zal de omgevingswaarde echter aanleiding zijn voor het benutten van niet-juridische instrumenten voor het voldoen aan omgevingswaarden, zoals communicatie- of informatie-instrumenten, gerichte inzet van overheidsinvesteringen, afspraken met organisaties of feitelijke voorzieningen, zoals een verkeers- en roulatie-schema dat de doorstroming van het verkeer bevordert waardoor emissies afnemen. De vaststelling van een gemeentelijke omgevings-waarde heeft in ieder geval tot rechtsgevolg dat er sprake is van een plicht tot monitoring en dat een programma moet worden opgesteld als blijkt dat niet aan die omgevingswaarde wordt voldaan of dreigt te worden voldaan. Dit volgt uit de artikelen 3.10 en 20.1 van het wetsvoorstel.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

[95]

De leden van de fractie van de SP vragen wat de mogelijkheden zijn van beide kamers om hun controlerende taak uit te oefenen ten aanzien van de inhoud van de AMvB's.

Zoals hiervoor in antwoord op vragen van de leden van de fracties van D66 [46] en de PVV [87] is geschetst, bevat artikel 23.5 van het wetsvoorstel een voorhangprocedure voor ontwerp-regelgeving bij beide kamers der Staten-Generaal. Dit is een extra waarborg voor parlementaire betrokkenheid ten opzichte van de normale totstandkoming van AMvB's. Deze geldt zowel voor de eerste vaststelling als voor latere wijzigingen van de AMvB's. Deze voorhangprocedure biedt de mogelijkheid voor het parlement om vroegtijdig de ontwerp-regelgeving te beoordelen en hierover een openbaar debat te voeren. Dit betekent parlementaire sturing aan de voorkant. Op dat moment liggen immers de richtinggevende politieke keuzes voor. Tijdens de voorhangprocedure kan het parlement de wenselijkheid van de ontwerpregels aangeven en wijzigingen voorstellen. Hiervoor gelden de normale staatsrechtelijke bevoegdheden en politieke verhoudingen tussen regering en parlement. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer zijn diverse amendementen ingediend om de betrok-kenheid van het parlement bij de totstandkoming van de AMvB's verder te versterken. Zo is voor omgevingswaarden opgenomen dat bij de voorhang een meerderheid van een van de kamers kan verzoeken om die omgevingswaarden bij wet te regelen.[33] De regering is dan verplicht om zo spoedig mogelijk een daartoe strekkend wetsvoorstel in te dienen. Ook is bepaald dat de betrokken Minister kennis moet geven van gevallen waarin de voorhangprocedure niet van toepassing is en van de inwerking-treding van een AMvB (alsmede van de publicatie van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en het nader rapport). Op deze manier is gewaarborgd dat het parlement vroegtijdig meebeslist over de

[33] Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 167.

inhoud en het niveau waarop een onderwerp geregeld wordt en ook in het vervolg van het totstandkomingsproces controle houdt.

[96]

De leden van de fractie van de SP vragen nader in te gaan op de opmerking in het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State waarin gesteld wordt dat de voorhangprocedure niet zou moeten worden gebruikt als compensatie voor te ruime delegatiegrondslagen. Ook de leden van de fractie van GroenLinks hebben hierover een vraag gesteld [159].

Zoals is beschreven in het nader rapport en de nota naar aanleiding van het (nader) verslag is naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State de sturing door wet en parlement versterkt. Dat geldt ook voor de delegatiegrondslagen in het wetsvoorstel, die op verschillende manieren inhoudelijk genormeerd zijn. De onderzoekers van de RUG concluderen in het onderzoek dat zij op verzoek van de Tweede Kamer hebben verricht, op dit punt dat de regering de delegatiegrondslagen in belangrijke mate en met een sterk effect heeft ingekaderd en begrensd.[34]

Het huidige omgevingsrecht kent een ruime mate van delegatie. Dit hangt samen met de aard en omvang van de regels. De omvang is in het huidige omgevingsrecht enorm: meer dan 120 AMvB's en 120 regelingen, met in totaal meer dan 4700 bepalingen. Verder heeft de toegenomen internationale regelgeving voor de fysieke leefomgeving in de huidige regelgeving geleid tot verruimde delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de regering of de betrokken Minister. De omvang van de internationale omgevingsrechtelijke regelgeving is eveneens groot. Zo zijn meer dan 37 EU-richtlijnen van toepassing. Een groot deel daarvan bestaat uit technisch-inhoudelijke normen, bijvoorbeeld voor uitstoot, concentraties van stoffen, sterkte van constructies, enzovoort.

In het laatste kwart van de vorige eeuw zijn ook waarborgen gevonden om vorm te geven aan de betrokkenheid van het parlement bij de totstandkoming van de gedelegeerde regelgeving. Zo is in veel van de bestaande omgevingsrechtelijke wetten voorzien in een voorhangprocedure. Aanwijzing 36 van de Aanwijzingen voor de regelgeving biedt daarvoor ruimte. De onderzoekers van de RUG merken op pagina 14 van hun rapport het volgende op: «Gewezen wordt op de situatie waarin een materie regeling bij wet rechtvaardigt maar zich daarvoor toch niet zo goed leent vanwege haar sterk technische karakter, de noodzaak van snelle wijzigingen of de grote omvang van de te stellen regels.» Hiervoor is gewezen op drie kenmerken van het omgevingsrecht die daaraan voldoen: de grote omvang, de technische aard daarvan en de noodzaak van snelle aanpassing in verband met de implementatie van Europese en internationale regelgeving. De bestaande lijn binnen het omgevingsrecht is met de wettelijke (zware) voorhangprocedure in de Omgevingswet dan ook voortgezet.

[97]

De leden van de fractie van de SP vragen of de regering het met de SP-fractie eens is dat de gedelegeerde regelgeving in dit wetsvoorstel cruciaal is voor een goed begrip van de uitwerking in de praktijk.

Voor de werking in de praktijk is het volledige stelsel van belang. Het nieuwe stelsel kan dan ook pas in werking treden als alle onderdelen gereed zijn. In de brief van 1 oktober 2014 aan de Tweede Kamer[35] wordt geschetst hoe het nieuwe stelsel van omgevingsrecht stapsgewijs wordt

[34] Het wetsvoorstel Omgevingswet: Een onderzoek naar de reactie van de regering naar aanleiding van het advies van de Raad van State. Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 14, blz. 106.

[35] Kamerstukken II 2014/15, 33 118, nr. 17.

voorbereid en opgebouwd. Startend met de hoofdpunten (waaronder de kerninstrumenten) in het voorliggende wetsvoorstel tot uiteindelijk de ministeriële regelingen met technische en administratieve regels, bijvoorbeeld over de te verstrekken gegevens bij een aanvraag om een omgevingsvergunning. Elk van de onderdelen van het stelsel kent een zorgvuldig totstandkomingsproces, waarbij op wet- en AMvB-niveau waarborgen zijn voor parlementaire betrokkenheid en ook is voorzien in publieksparticipatie. Met deze stapsgewijze opbouw kan in elke fase worden bezien of de doelen van de stelselherziening worden bereikt en kan zo nodig worden bijgestuurd. Voor de AMvB's is hiervoor aangegeven welke parlementaire sturingsmogelijkheden daarvoor zijn. Het sluitstuk van de stelselherziening wordt gevormd door de invoeringsregelgeving. Dan ontstaat er een volledig overzicht van het stelsel en het overgangsrecht. Dan kan het geheel ook in samenhang worden bezien en kan het parlement als medewetgever bij de Invoeringswet nog wijzigingen (laten) aanbrengen in de Omgevingswet. Het stelsel kan pas in werking treden als het parlement met het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet heeft ingestemd.

[98]
De leden van de SP-fractie vragen naar een helder beeld van het begrip «maatschappelijke behoeften» en specifiek naar de rol die economische ontwikkeling vervult in deze maatschappelijke behoeften.
Met het begrip «maatschappelijke behoeften», dat is geïntroduceerd in de tweede nota van wijziging[36], wordt verwezen naar de term «behoeften» die voorkomt in de definitie van «duurzame ontwikkeling» die is opgenomen in het wetsvoorstel. Deze luidt «*duurzame ontwikkeling:* ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden voor toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen». De definitie is overgenomen uit het rapport van de commissie-Brundtland[37]. Het gaat om de behoeften van de maatschappij, zowel die van de huidige generatie als die van de toekomstige generaties. De commissie-Brundtland noemt een aantal behoeften (*«needs»* in het Engelstalige rapport): voedsel, drinkwater, huisvesting, energie, riolering, gezondheidszorg, transport, recreatie en werkgelegenheid. De commissie beschrijft dat veel essentiële behoeften alleen kunnen worden vervuld door de goederen en diensten van de economische bedrijvigheid. Duurzame economische ontwikkeling is dus een essentieel aspect van de vervulling van maatschappelijke behoeften.

[99]
De leden van de SP-fractie vragen verder of de regering de toegevoegde waarde van kwaliteit in de ruimtelijke ordening erkent en ze vragen op welke wijze kwaliteit gewaarborgd wordt sinds de deregulering in de ruimtelijke ordening.
De regering onderschrijft het belang van de omgevingskwaliteit. Dit belang is daarom expliciet opgenomen in de maatschappelijke doelen die zijn opgenomen in artikel 1.3 van het wetsvoorstel. Ook is «het beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden» opgenomen in artikel 2.1, derde lid, als één van de oogmerken die van belang kan zijn bij de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van de wet.
In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte[38] heeft het kabinet als lijn gekozen dat het Rijk een verantwoordelijkheid heeft voor het cultureel en natuurlijk UNESCO-werelderfgoed (inclusief de voorlopige lijst), kenmer-

[36] Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 24, onder A.
[37] United Nations World Commission on Environment and Development, Our Common Future, 1987.
[38] Kamerstukken I 2011/12, 32 660, A, bijlage.

kende stads- en dorpsgezichten, rijksmonumenten en cultuurhistorische waarden in of op de zeebodem. De borging hiervan verloopt nu via verschillende instrumenten op grond van de Wet ruimtelijke ordening, de Wabo en de Monumentenwet 1988. De huidige regelgeving voor borging van die kwaliteiten zal goeddeels overgaan naar de uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet, met als belangrijke uitzondering de aanwijzing van de rijksmonumenten, die over gaat naar het door uw Kamer aangenomen wetsvoorstel voor de Erfgoedwet[39]. De verantwoordelijkheid voor andere elementen van de omgevingskwaliteit, zoals de bescherming van landschappelijke waarden en stedenbouwkundige waarden zonder internationaal belang, ligt bij het decentrale bestuur. Daarbij hebben de provincies vooral een taak bij de landschappelijke kwaliteiten, zoals overeengekomen in het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur[40]. Daarnaast zullen de gemeenten via een instructieregel op grond van artikel 2.28, onder a, van het wetsvoorstel, door het Rijk worden verplicht om in het omgevingsplan rekening te houden met cultureel erfgoed. Daar vallen ook cultuurlandschappen onder. De gemeenten zullen het cultureel erfgoed moeten inventariseren en waar nodig bescherming moeten bieden via het omgevingsplan.

[100]
De leden van de SP-fractie vragen de regering op welke wijze zij denkt de huidige omgevingskwaliteit te borgen en te beschermen, gegeven de keuze om maar beperkt gebruik te maken van omgevingswaarden. Ze willen weten hoe de omgevingskwaliteit behouden en gemonitord wordt als voor een bepaald aspect door geen enkel overheidsorgaan een omgevingswaarde is vastgesteld.
Uit het wetsvoorstel blijkt al dat voor het behoud van kwaliteiten van de fysieke leefomgeving niet alleen omgevingswaarden, maar ook instructieregels, vergunningen en algemene regels ingezet worden. Met een instructieregel wordt (meestal) aan de gemeente de opdracht gegeven om te voorzien in een beschermend regime in het omgevingsplan. Daarmee worden de beschermingswaardige kwaliteiten van een gebied gewaarborgd. Met direct burgerbindende instrumenten, in het bijzonder vergunningen en algemene regels, worden de gevolgen van activiteiten voor de fysieke leefomgeving teruggedrongen tot een niveau dat in de meeste gevallen een acceptabel niveau van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving oplevert. Waar dat niet zo is, bieden het omgevingsplan en de flexibiliteitsmogelijkheden van het wetsvoorstel de bevoegde instanties de mogelijkheden om de kwaliteit te behouden of, waar dat nodig is, te verbeteren.
Anders dan bij omgevingswaarden is er bij instructieregels, vergunningen en algemene regels doorgaans geen sprake van een wettelijk voorgeschreven monitoring. Bij AMvB kan wel monitoring worden voorgeschreven, maar dat zal naar huidig inzicht vooral gebeuren als internationaalrechtelijke verplichtingen dat vergen. Dat wil niet zeggen dat de overheid de ontwikkelingen niet volgt. Systematische monitoring is van cruciaal belang voor «onzichtbare» parameters zoals de kwaliteit van lucht en water en de technische kwaliteit van waterkeringen. Voor zichtbare kwaliteiten zijn er ook andere middelen om te zien of de beleidsdoelstellingen gehaald worden. Via informele en formele netwerken bereiken de overheid steeds signalen over de ontwikkelingen in de maatschappij en de fysieke leefomgeving. Verder zijn er naast de wettelijke monitoringstaken ook andere beleidsevaluaties en monitoringsstudies die een beeld geven van de mate waarin de feitelijke ontwikkelingen overeenstemmen met de beleidsdoelstellingen.

[39] Bundeling en aanpassing van regels op het terrein van cultureel erfgoed (Erfgoedwet) (34 109).
[40] Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 107.

[101]

De leden van de SP-fractie veronderstellen ten onrechte dat er meer van gemeenten wordt gevraagd met de nieuwe wet- en regelgeving, terwijl zij hier niet meer geld voor krijgen.
Zoals de leden zelf schetsen wordt er vanuit gegaan dat de verandering van wet- en regelgeving onder de stelselherziening in zijn totaliteit tot een structurele kostenbesparing zal leiden door onder andere versnelling van procedures en vermindering van onderzoekslasten. Er zal wel een incidentele toename van lasten voor medeoverheden zijn, omdat zij intensief kennis zullen moeten nemen van de inhoud van de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving. Daarnaast zullen bijvoorbeeld kosten moeten worden gemaakt voor de ontwikkeling van het digitale stelsel. Deze kosten zijn afhankelijk van de keuzes die interbestuurlijk worden gemaakt bij de implementatie en zullen nader worden gespecificeerd in aanvullend onderzoek.
Zoals ook aangegeven bij een vraag van de leden van de VVD-fractie [3] worden met de medeoverheden nog nadere afspraken gemaakt over de financiering van de stelselherziening. Op basis van financieel onderzoek naar de kosten en baten dat gedaan wordt als uitwerking van het bestuursakkoord is het de intentie van de regering om concrete afspraken te maken over verdeling van de investerings-, transitie- en exploitatiekosten tussen het Rijk en de decentrale overheden. Hierbij zullen ook zoveel mogelijk de consequenties voor leges van de stelherziening worden betrokken.

[102]

De leden van de SP-fractie vragen ook naar de inschatting van de regering van de transitieperiode en waaraan de besparing ten goede komt. De transitieperiode zal sterk afhankelijk zijn van de inzet bij de afzonderlijke partijen en de bepalingen die uiteindelijk in de Invoeringswet Omgevingswet worden opgenomen.
De beoogde winst in tijd en efficiëntie komt voort uit zowel de wettelijke veranderingen door vereenvoudiging van procedurestappen, als ook door de doorontwikkeling van het digitale stelsel. De leden van de SP-fractie stellen terecht dat een dergelijke operatie in eerste instantie extra tijd zal kosten.
Vooralsnog wordt er vanuit gegaan dat de besparingen zich pas volledig vanaf 2024, na het gereed komen van het Digitale Stelsel Omgevingswet, zullen manifesteren.
De regering kan vooralsnog geen antwoord geven op de vraag waaraan de besparingen ten goede komen, omdat het aan medeoverheden zelf is om te bepalen waar zij de baten voor zullen inzetten. In het Bestuursakkoord implementatie Omgevingswet is wel de intentie afgesproken dat eventuele baten worden ingezet voor de invoering van de stelselherziening.

[103]

De leden van de SP-fractie vragen of de regering een precieze onderbouwing kan geven van de bezuinigingen en besparingen en vanaf welk moment de besparingen zich zullen manifesteren. Daarnaast vragen deze leden of de transitiekosten zijn meegenomen in de te bereiken bezuiniging.
Zoals aangegeven in het antwoord op een eerdere vraag van deze leden [101] voorziet de regering door de stelselherziening besparingen door de wettelijke veranderingen onder de stelselherziening. Daarnaast zal de ontwikkeling van het volledige digitale stelsel onder de Omgevingswet leiden tot besparingen. Eerder is in de definitiestudie de Laan van de Leefomgeving indicatief doorgerekend op kosten en baten binnen de overheid. Deze studie gaf toen aan dat het saldo van de kosten en baten voldoende positief is om het concept verder uit te werken. Zie ook het

antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie [70]. Er wordt een verdiepte *business case* uitgevoerd naar het digitale stelsel naar aanleiding van de afspraken in het bestuursakkoord. Zoals aangegeven in het antwoord op de voorgaande vraag van deze leden wordt er vooralsnog vanuit gegaan dat de meeste besparingen zich vanaf 2024, na het gereed komen van het Digitale Stelsel Omgevingswet, zullen manifesteren.

[104]
De leden van de SP-fractie vragen ook of er extra middelen worden ingezet om ervoor te zorgen dat er geen sprake zal zijn van achteruitgang dan wel verslechtering wanneer zou blijken dat de beoogde besparing geen bewaarheid wordt. Ook vragen zij hoeveel geld er mee gaat naar provincies en gemeenten als «bruidsschat».
Zoals ook aangegeven in de antwoorden op een vraag van de leden van de VVD-fractie [3] en een eerdere vraag van de aan het woord zijnde leden [101] worden met de medeoverheden nog nadere afspraken gemaakt over de financiering van de stelselherziening op basis van nader onderzoek dat nu plaats vindt naar aanleiding van het Bestuursakkoord implementatie Omgevingswet. Deze onderzoeken zijn nog niet afgerond en afspraken zijn nog niet gemaakt. Dit betekent dat de regering op dit moment nog niet kan vooruitlopen op vragen naar een bruidsschat of inzet van extra middelen.

[105]
Daarnaast vragen de leden van de SP-fractie of er ook rekening wordt gehouden met het feit dat de lagere overheden minder leges zullen gaan innen. Ze vragen naar een schatting van het verlies aan leges en de wijze van compensatie.
Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie [19]. Er vindt nog een beperkte overgang van vergunningen naar algemene regels plaats bij milieubelastende activiteiten plaats, waarvoor de gemeente bevoegd gezag is. Voor deze vergunningen worden onder de Wabo nu geen leges geheven. Door overgang van die vergunningen naar algemene regels verliezen gemeenten dus geen legesinkomsten. Voor nog overblijvende vergunningen voor een milieubelastende activiteit kunnen gemeenten voortaan wel leges heffen.

[106]
De leden van de SP-fractie vragen naar de financiële inbedding van handhaving.
De gevolgen van de veranderende wet- en regelgeving en daarmee ook de effecten voor toezicht en handhaving worden integraal meegenomen bij de ontwikkeling van de wet- en regelgeving en het in kaart brengen van de financiële effecten. Daarbij wordt rekening gehouden met de verschuiving van controle vooraf naar handhaving achteraf en kosteneffecten daarvan voor gemeenten. In het antwoord op de volgende vraag van de leden van deze fractie [107] wordt hierop nader ingegaan.

[107]
De leden van de SP-fractie vrezen voor een verschuiving van vergunningplicht naar controle achteraf bij algemene regels. Zij vragen of de regering deze vrees deelt en of dit leidt tot extra kosten voor gemeenten.
In antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie over de verschuiving van controle vooraf naar handhaving achteraf en kosteneffecten daarvan voor gemeenten wil de regering allereerst benadrukken dat het niet zo is dat een algemene regel controle vooraf onmogelijk maakt, en dat een vergunning controle vooraf waarborgt. Tevens is het niet zo dat een vergunningplicht handhaving achteraf per definitie

eenvoudiger of zelfs onnodig maakt. De verhouding tussen vergunningen en algemene regels ligt genuanceerder.
Allereerst leent een deel van de regels zich eigenlijk niet voor controle vooraf, maar kan alleen tijdens het uitvoeren van de activiteit worden gecontroleerd. Waar controle vooraf mogelijk is, biedt binnen algemene regels het instrument melding voor veel activiteiten een vergelijkbare mogelijkheid van controle vooraf als het instrument vergunning. Veelal moet de melding vier weken voor aanvang van de activiteit worden gedaan, en dat biedt het bevoegd gezag dus de mogelijkheid om een voorafgaande controle uit te voeren. Verder is het van belang om bij het vergelijken van algemene regels en vergunningen niet alleen het moment van een start van een activiteit in ogenschouw te nemen, maar ook de verdere looptijd van de activiteit in de beschouwing te betrekken. Naarmate daarin meer dynamiek zit, wordt de waarde van een voorafgaande controle betrekkelijker. Als een dergelijke dynamische activiteit vergunningplichtig is, zal er veelal op toegezien moeten worden of de activiteit nog overeenkomt met de eerder verleende vergunning, en dat wijziging van de activiteit niet zonder de vereiste vergunning heeft plaatsgevonden. Is dat laatste het geval, dan komt discussie over het alsnog legaliseren van de wijzigingen aan de orde, en over de bij dat legaliseren te stellen voorschriften. Bij het reguleren door middel van algemene regels kan in plaats daarvan direct de vraag aan de orde zijn, of de algemene regel wordt nageleefd.
De kosten voor toezicht en handhaving van algemene regels en vergunningplichten hangen dus samen met de aard van de activiteit en van de op die activiteit van toepassing zijnde regels.
Waar in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving gekozen zal worden voor een verschuiving tussen de instrumenten vergunningen en algemene regels, zal op de effecten voor de bestuurlijke lasten, waarvan kosten voor toezicht en handhaving onderdeel zijn, worden ingegaan. Overigens zal deze verschuiving niet uitsluitend in de richting van algemene regels hoeven te gaan. Vooral in situaties van complexere bedrijvigheid waar al een vergunningplicht geldt wordt bezien, of het aantal algemene regels dat naast de vergunning geldt kan worden beperkt. Hierdoor verschuift de afweging over de te nemen maatregelen meer richting de vergunning. Dat kan positieve effecten met zich meebrengen voor zowel de duidelijkheid als de mogelijkheden van controle.

[108]
De leden van de SP-fractie vragen naar de naleving van artikel 2.2 van het wetsvoorstel, dat handelt over afstemming en coördinatie. Ze willen weten hoe bestuursorganen onderling situaties oplossen waarin belangen tegenstrijdig zijn.
De overheidsinstanties zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de bescherming en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Dit vergt coördinatie van beleid en afstemming van besluiten en feitelijke handelingen. In het voorstel voor de Omgevingswet is ervoor gekozen om tal van interbestuurlijke afstemmingsverplichtingen, die in het algemeen slechts professioneel gedrag codificeren, te bundelen in één algemeen artikel over afstemmen en samenwerking. De vrij algemene formulering van artikel 2.2 is erop gericht onnodige bureaucratie te voorkomen en bestuursorganen de ruimte te bieden voor maatwerkoplossingen. De verschillende overheden kunnen deze afstemming dan ook op veel verschillende manieren vorm geven en zijn dus niet – zoals in het huidige recht – gebonden aan standaard overlegmomenten. Bestuursorganen werken op tal van formele en informele wijzen samen, wat bijdraagt aan gedragen oplossingen voor mogelijke belangenconflicten. Ook los van samenwerkingsverbanden is het gebruikelijk en noodzakelijk dat overheden met elkaar overleggen in situaties dat bevoegdheden of

belangen elkaar raken. In ambtelijk en zo nodig bestuurlijk overleg wordt dan gezocht naar oplossingen die voor alle partijen bevredigend zijn. Als gemeenten en waterschappen ergens onderling niet minnelijk uit komen, heeft de provincie een wettelijke taak om te bemiddelen (artikel 174 van de Provinciewet).

[109]
De leden van de SP-fractie vragen de regering hoe een afgestemde aanpak in de uitvoering zal worden geborgd.
De regering deelt de mening van de leden van de SP-fractie dat de regelgeving een afgestemde gecoördineerde uitvoering mogelijk moet maken. De regering is van oordeel dat met de stelselherziening van het omgevingsrecht daarvoor volop ruimte wordt geboden. Weliswaar zijn uitvoering en handhaving bij verschillende overheden belegd, maar de gemeenten vormen daarbij wel in de meeste gevallen de spil. Bovendien kunnen de recent tot stand gebrachte omgevingsdiensten in belangrijke mate bijdragen aan een gecoördineerde en gebundelde uitvoering en handhaving waardoor een versnipperde aanpak wordt voorkomen. Ten slotte hebben de provincies in het stelsel een belangrijke rol in het bevorderen van een goed afgestemde uitvoering en handhaving. De regering verwijst daarvoor naar de beantwoording van een vraag van de leden van de CDA-fractie [35].

[110]
De leden van de SP-fractie vrezen dat onduidelijke situaties kunnen ontstaan doordat er op één plek naast een programmatische aanpak van bijvoorbeeld het Rijk ook een programmatische aanpak van een provincie of een gemeente geldt.
De regering deelt deze zorg niet. De mogelijkheid om een programmatische aanpak op te stellen in verband met de realisatie van een omgevingswaarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving, wordt bij AMvB (Rijk), omgevingsverordening (provincie) of omgevingsplan (gemeente) gegeven. Daarin wordt ook bepaald welk bestuursorgaan een programma met programmatische aanpak kan vaststellen. Het ligt niet in de rede om meerdere bestuursorganen aan te wijzen die afzonderlijk van elkaar een programma met programmatische aanpak vaststellen voor een bepaalde omgevingswaarde of andere doelstelling. Mocht daar onverhoopt toch voor worden gekozen, dan is er op grond artikel 2.2 van het wetsvoorstel de plicht voor dat bestuursorgaan om rekening te houden met het beleid van andere bestuursorganen.
Wel kan het zo zijn dat voor het behalen van verschillende doelstellingen verschillende programmatische aanpakken gelden. Behalve de Programmatische Aanpak Stikstof zou bijvoorbeeld een bepaalde gemeente kunnen besluiten om een programmatische aanpak vast te stellen voor het voldoen aan een gemeentelijke omgevingswaarde (bijvoorbeeld geluid). In dat geval gelden er op één plek wel meerdere programma's met programmatische aanpak voor verschillende doelstellingen of omgevingswaarden. Het is van belang dat de inhoud van de programma's op elkaar wordt afgestemd, zodat de programma's niet onnodig tegenstrijdigheden bevatten. De regering vertrouwt erop dat volstaan kan worden met algemene samenwerking en afstemming tussen bestuursorganen, zoals vereist door artikel 2.2 van het wetsvoorstel. Mochten zich in de toekomstige praktijk knelpunten voordoen, dan kunnen bij AMvB nadere instructieregels of procedurele regels worden gesteld over de afstemming tussen specifieke programmatische aanpakken.

[111]
De leden van de SP-fractie stellen in dit verband verder dat gemeenten tien jaar de tijd krijgen om te voldoen aan (milieu)normen. Zij vragen wie

dit bewaakt en hoe ervoor wordt gezorgd dat «overbieding» wordt teruggedraaid. Verder vragen zij waaruit de systeemverantwoordelijkheid van de Minister van Infrastructuur en Milieu blijkt.
Het is de regering niet duidelijk waar de leden van de SP-fractie precies op doelen.
Wellicht doelen zij op de termijn van tien jaar die nu geldt voor de ontwikkelingsgebieden die worden aangewezen op grond van de Crisis- en herstelwet. De regeling voor ontwikkelingsgebieden komt niet in die vorm terug in het stelsel van de Omgevingswet. Wel zal de uitvoeringsregelgeving blijven voorzien in mogelijkheden om in specifieke (hoogstedelijke) situaties af te wijken van de milieunormen ten behoeve van ruimtelijke ontwikkelingen, zoals wonen in dichtbevolkte gebieden en transformaties van bedrijvengebieden van traditionele naar moderne bedrijvigheid. De Tweede Kamer heeft dit met een amendement gewaarborgd.[41] De afwegingsruimte voor bestuursorganen wordt ingebouwd in de normstelling zelf. Voor zover daarbij ruimte wordt gegeven voor tijdelijke overschrijdingen van een vereist kwaliteitsniveau wordt daarbij ook de termijn van die overschrijding bepaald.
Wellicht veronderstellen de leden dat het met een programmatische aanpak mogelijk is om van een geldende omgevingswaarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving af te wijken. Dat is echter niet het geval. Een programma moet, ook als deze een programmatische aanpak bevat, er altijd toe leiden dat blijvend aan een omgevingswaarde of andere doelstelling wordt voldaan. Eventuele mogelijkheden voor flexibiliteit worden altijd binnen de norm zelf vormgegeven. Zo geldt ook bij Europese verplichtingen soms een overgangsperiode waarna aan de norm voldaan moet zijn. Als na die periode nog sprake zou zijn van een overschrijding van een omgevingswaarde, dan moet een programma voorzien in de maatregelen die nodig zijn om er alsnog aan te voldoen. Het wetsvoorstel kent geen vaste termijn waarop alsnog moet worden voldaan. De precieze uitwerking zal blijken bij de uitwerking van de omgevingswaarde of andere doelstelling van de fysieke leefomgeving in de uitvoeringsregelgeving. Wat betreft de systeemverantwoordelijkheid merkt de regering op dat de Minister van Infrastructuur en Milieu als eerste verantwoordelijk is voor het stelsel dat is vastgelegd in de Omgevingswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving. Het gaat dan om de verantwoordelijkheid voor het opgenomen instrumentarium. Deze verantwoordelijkheid wordt samen met betrokken bewindslieden ingevuld.

[112]
De leden van de SP-fractie stellen zich voor dat het omgevingsplan kan conflicteren met de omgevingsverordening van de provincie. Zij vragen de regering naar de aanwezigheid van een regierol van de provincie en hoe die wordt vormgegeven.
De provincies hebben de taak van de gebiedsgerichte coördinatie ter zake van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen (artikel 2.18, eerste lid, onder a, van het wetsvoorstel). Daarnaast hebben provincies in het wetsvoorstel diverse andere taken toegedeeld gekregen zoals de taken tot het voorkomen of beperken van geluidhinder in stiltegebieden, het beschermen van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden en het behoeden van de staat en werking van provinciale infrastructuur. Een verantwoordelijkheid gaat niet zonder bevoegdheid. Daarom kunnen provincies in hun omgevingsverordeningen regels geven over activiteiten in de fysieke leefomgeving (regels gericht tot burgers en bedrijven), instructieregels geven over de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen (regels gericht tot andere overheden) en via een

[41] Kamerstukken II 2014/15, 33 692, nr. 68.

instructiebesluit sturen op de uitoefening van taken en bevoegdheden door de gemeenten en waterschappen.
Die regels en instructies kunnen dus zowel het resultaat zijn van de coördinerende rol van de provincies als van de overige in het wetsvoorstel aan de provincies toegedeelde taken. Gemeenten en waterschappen zijn verplicht hieraan uitvoering te geven. Daarnaast geldt vanuit de hiërarchie van normen/algemeen verbindende voorschriften dat de regels van gemeenten en waterschappen van rechtswege vervallen als zij in strijd zijn met de «hogere regels» van de provincie of het Rijk. Deze onverbindendheid kan in het kader van de exceptieve toetsing van besluiten door de rechter worden vastgesteld. In het antwoord op een latere vraag van deze leden [119] wordt hier nog nader op ingegaan.
Als de gemeenteraad, ondanks een ingediende zienswijze van gedeputeerde staten, toch een omgevingsplan vaststelt waarin regels over de toedeling van functies aan locaties zijn opgenomen die in strijd zijn de omgevingsverordening, dan kunnen gedeputeerde staten gebruik maken van het provinciale interventie-instrument van artikel 16.21 van het wetsvoorstel. Daarmee kan worden bewerkstelligd dat het betreffende onderdeel geen deel uit maakt van het omgevingsplan. Deze bevoegdheid kan ook worden gebruikt als er strijd is met provinciale belangen die zijn opgenomen in een ander openbaar gemaakt document dan de omgevingsverordening. Voor omgevingsvergunningen voor een afwijkactiviteit die betrekking heeft op regels over de toedeling van functies aan locaties voorziet het wetsvoorstel in een instemmingsbevoegdheid van gedeputeerde staten (artikel 16.15, vierde lid, onder b, in samenhang met artikel 16.16, tweede lid, onder c van het wetsvoorstel). Bevat het omgevingsplan een regel die niet de toedeling van functies aan locaties betreft en die in strijd is met de omgevingsverordening, dan kunnen gedeputeerde staten in het kader van het interbestuurlijke toezicht de Kroon verzoeken om vernietiging daarvan wegens strijd met het recht of het algemeen belang (artikel 273a van de Gemeentewet). Een besluit dan wel een niet-schriftelijke beslissing gericht op enig rechtsgevolg van het waterschapsbestuur kan door gedeputeerde staten zelf worden vernietigd (dit is geregeld in artikel 156 van de Waterschapswet). Ook kunnen de provincies als een omgevingsplan of waterschapsverordening in strijd is met de regels in de omgevingsverordening daartegen beroep instellen. Deze laatste mogelijkheid staat naast de mogelijkheden die de specifieke arrangementen uit de Omgevingswet en de generieke interbestuurlijke toezichtsinstrumenten uit de Gemeentewet, Waterschapswet en Provinciewet bieden.

[113]
De leden van de SP-fractie vragen hoe er op toegezien kan worden dat provincies en gemeenten (gelet op het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel) in hun omgevingsvisie rekening houden met omgevingsvisie van het Rijk.
Zoals in het antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie [6] en de D66-fractie [61] is opgemerkt, bindt een omgevingsvisie alleen het vaststellende bestuursorgaan zelf. Een omgevingsvisie is een politiek-bestuurlijk beleidsdocument dat geen directe rechtsgevolgen heeft. Artikel 2.2 bepaalt wel dat een bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden rekening moet houden met die van andere bestuursorganen. Zij moeten deze zo nodig afstemmen met die andere bestuursorganen. Dat geldt ook bij de vaststelling van een omgevingsvisie. Omdat het wetsvoorstel geen dwingende juridische doorwerking aan omgevingsvisies verbindt, mag een decentraal bestuursorgaan een eigen afweging maken tussen de eigen belangen en het eigen beleid en de belangen en het beleid van het Rijk. Voor elementen uit een omgevingsvisie die het vaststellende bestuursorgaan dwingend wil voorschrijven, moeten andere instrumenten worden ingezet. Het Rijk kan

daartoe bijvoorbeeld algemene regels of instructieregels vaststellen. Provincies kunnen regels opnemen in hun omgevingsverordening. In een omgevingsvisie kan een sturingsfilosofie worden opgenomen, waarin wordt geschetst welk instrumentarium wordt ingezet om de visie te realiseren. De omgevingsvisie laat zo zien wat de beleidsmatige richting van het omgevingsbeleid van het vaststellende bestuursorgaan is en hoe dit wordt bereikt. Overigens zijn structuurvisies in de huidige situatie ook zelfbindend. De afstemming tussen bestuursorganen levert daarbij in de praktijk geen noemenswaardige problemen op.

[114]
De leden van de SP-fractie vragen naar planvorming over gemeentegrenzen of provinciale grenzen heen. Ze noemen het Hoge Veluwegebied, dat meerdere gemeenten telt en waarbij drie provincies betrokken zijn. Ze willen weten of gemeenten in beroep kunnen tegen de provincie in het geval van conflicterende belangen, wanneer de provincie gebruikmaakt van de aanwijzingsbevoegdheid. Ze vragen ook wie we dan uitspraak doet en of die uitspraak aangevochten kan worden.
Zoals in het antwoord op een eerdere vraag van deze leden [108] is aangegeven, is het van belang dat bestuursorganen samenwerken aan opgaven die taken en grenzen overschrijden. Zoals al beklemtoond in het antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie [57], zou deze samenwerking al moeten gebeuren in de fase van de beleidsvorming. Die samenwerking kan bijvoorbeeld leiden tot een gezamenlijk gebiedsprogramma waarin de opgaven en oplossingen voor het gebied in beeld worden gebracht.
De leden vragen concreet naar beroepsmogelijkheden bij een «aanwijzing». De Omgevingswet kent twee figuren die enige overeenkomst vertonen met deze figuur uit de Wet ruimtelijke ordening. In het wetsvoorstel wordt de proactieve aanwijzing door de provincie vervangen door de instructie (artikel 2.33). Hiermee kan de gemeente verplicht worden om een bepaalde taak of bevoegdheid uit te oefenen op een bij de instructie bepaalde wijze. De reactieve aanwijzing door de provincie wordt vervangen door de interventiebevoegdheid voor de provincie (artikel 16.21) (zie in dit verband ook het antwoord op een vraag van leden van de D66-fractie [62]). Met de interventiebevoegdheid kan de provincie een onderdeel van (een wijziging van) een omgevingsplan schrappen als dit strijdig is met vooraf bekend gemaakte provinciale belangen. Zowel bij de instructie als bij de interventiebevoegdheid kan het gemeentebestuur beroep instellen tegen het besluit van gedeputeerde staten. De rechter zal bij een instructie toetsen of wordt voldaan aan artikel 2.3, tweede lid, en bij inzet van de interventiebevoegdheid marginaal toetsen of er sprake is van een provinciaal belang. In welke gevallen sprake is van beroep in één instantie (bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) of in twee instanties (eerst beroep bij de rechtbank, vervolgens hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) zal worden geregeld via het wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet, dat onder meer bijlage 2 (de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak) bij de Awb zal aanpassen aan de Omgevingswet.
Deze beroepsmogelijkheden komen overigens pas in beeld als de bestuursorganen er bij de beleidsvorming onderling niet uitkomen of keuzes – wellicht als gevolg van bestuurswisselingen – niet in lijn zijn met het gezamenlijke beleid.

[115]
De leden van de fractie van de SP vragen om duidelijkheid over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het opstellen van een programma bij (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde. Ze vragen naar de verhouding tussen zo'n gemeentelijk programma en dat

van een ander bestuursorgaan. Tevens vragen zij bij welke mate van overschrijding deze verplichting ontstaat.
De programmaplicht bij (dreigende) overschrijding ligt op grond van artikel 3.10, eerste lid, bij het college van burgemeester en wethouders, tenzij anders bepaald. Dat wil niet zeggen dat er geen sprake kan zijn van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van meerdere bestuursorganen. Verwezen zij verder naar het antwoord bij een vergelijkbare vraag van de VVD-fractie [13] waarin uitgebreid op de gemeentelijke plicht is ingegaan. Op grond van artikel 3.10, tweede lid, onder b, kan de programmaplicht ook bij een ander bestuursorgaan worden gelegd, als dit beter dan de gemeente in staat is de overschrijdingen aan te pakken. In dat geval vervalt vanzelfsprekend de programmaplicht voor de gemeente. De lokale overschrijding wordt dan aangepakt als onderdeel van het provinciale of nationale programma. Wel kunnen daarin maatregelen opgenomen worden die door een gemeente genomen moeten worden om invulling te geven aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid van bestuursorganen om te voldoen aan de omgevingswaarde. Is er sprake van een vrijwillig programma op provinciaal of rijksniveau, dan ontslaat dat de gemeente niet van zijn plicht om een programma op te stellen om een lokale overschrijding aan te pakken.
Wat betreft het feitelijk optreden van de programmaplicht merkt de regering op dat deze ontstaat zodra overschrijding van een omgevingswaarde dreigt. In de praktijk komt dit erop neer dat deze plicht optreedt zodra uit monitoring blijkt dat er een overschrijding is of op korte termijn dreigt. Bij de vaststelling van een omgevingswaarde wordt bepaald hoe deze waarde wordt uitgedrukt, op welke wijze monitoring plaatsvindt en dus ook hoe een overschrijding geconstateerd wordt. Overschrijding is niet toegestaan, ook niet tijdelijk. Een programma moet ertoe leiden dat een overschrijding wordt voorkomen of zo snel mogelijk ongedaan wordt gemaakt. Het maakt daarbij niet uit of een omgevingswaarde als een resultaatsverplichting of inspanningsverplichting is vormgegeven. Een programma is dus geen flexibiliteits- of afwijkingsinstrument wat betreft de normstelling.

[116]
De regering is het eens met de leden van de SP-fractie dat een cultuuromslag bij gemeenten en adviserende organen noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de wet. Deze cultuuromslag zal worden gestimuleerd met maatregelen vanuit het implementatieprogramma, waarop is ingegaan in een antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie [3] en de D66-fractie [42]. Daarnaast vragen de leden van deze fractie of gemeenten de cultuurverandering aan kunnen en welke handreikingen de regering de gemeenten biedt om op tijd klaar te zijn voor deze grote veranderingen. Tot slot vragen zij zich af hoe ambtenaren worden «omgeschoold» en hoe kleine gemeenten al deze verantwoordelijkheden waar kunnen maken.
Het implementatieprogramma zal gemeenten naar verwachting voldoende in staat stellen met de nieuwe wet te werken, aangezien zij zelf nauw betrokken zijn bij de ontwikkeling van dit programma. Bij inwerkingtreding zal dit nog niet geheel zijn afgerond. Tijdens de implementatieperiode zal jaarlijks worden gemonitord, zodat zicht wordt gehouden op de voortgang. De medeoverheden en het Rijk werken momenteel gezamenlijk uit welke handreikingen en opleidingen en trainingen precies zullen worden ontwikkeld.
Uit een recent gehouden verkenning naar de impact van de Omgevingswet blijkt dat de Omgevingswet een logisch vervolg is op al ingezette ontwikkelingen zoals integraal werken, gebiedsgericht werken, verhogen van de serviceverlening richting burgers en digitalisering. Dit neemt niet weg dat de Omgevingswet de «lat» substantieel hoger legt, waardoor er nog een grote inspanning nodig is. Gemeenten zijn over het

algemeen goed in staat te formuleren hoe zij ondersteund willen worden bij de invoering van de Omgevingswet. Zij zijn bevoegd gezag en gaven in de verkenning aan vooral zelf hun eigen transitie te willen vormgeven. In de uitvoering kan dit waar mogelijk in samenwerking met andere (kleine) gemeenten, zowel in regionaal verband (omgevingsdienst) als landelijk (via VNG/KING).

[117]
De leden van de SP-fractie achten het niet helder op welke wijze het begrip «activiteit» ingevuld zal worden in relatie tot het huidige begrip «inrichting» en hoe het begrip «activiteit» samenhangt met algemene regels. Zij vragen daarnaast hoe het toezicht en de handhaving voor deze activiteiten is geborgd.
Het begrip «inrichting» bepaalt in het huidige omgevingsrecht welke milieubelastende activiteiten als één geheel moeten worden gezien voor het stellen van vergunningvoorschriften op grond van de Wabo en algemene regels op grond van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer. Als er een vergunningplicht is, bepaalt het begrip daarnaast ook de reikwijdte van de vergunningplicht. Het bepalen van de reikwijdte van de regels en van wat als één geheel moet worden beschouwd kan met het begrip «inrichting» slechts op één manier worden bepaald: aan de hand van de milieubelastende activiteiten op een bedrijfslocatie die organisatorische, functionele en technische verbindingen hebben. Met het begrip «activiteit» voorziet het wetsvoorstel in één grondslag voor het stellen van regels voor alle milieubelastende activiteiten. Deze grondslag biedt de mogelijkheid om vervolgens in de uitvoeringsregelgeving te kunnen bepalen wat als één activiteit wordt begrensd waarvoor regels worden gesteld. Dat kunnen algemene regels zijn, vergunningplichten of beide. Deze grondslag met een uitwerking bij AMvB heeft een aantal belangrijke voordelen.

Van «one size» naar focus op milieubelasting

Omdat alle activiteiten die binnen het begrip «inrichting» vallen nu altijd als één geheel moeten worden behandeld, gelden de regels of een eventuele vergunningplicht nu altijd voor het hele bedrijf, terwijl dat in veel gevallen niet nodig is. Zo vallen daardoor veel kantoorgebouwen, woongebouwen, scholen en ziekenhuizen in hun geheel onder algemene rijksregels, terwijl de noodzaak tot het stellen van rijksregels soms slechts een enkele afgebakend onderdeel betreft (zoals een stookinstallatie of een laboratorium). Toch zijn de rijksregels op de gehele inrichting van toepassing. Dit leidt tot onnodige administratieve lasten, zonder dat daartoe noodzaak bestaat wegens de milieubelasting. Het begrip inrichting is eigenlijk een «one size»-begrenzing die vaak tot een te ruim pak leidt. In de uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet kan de activiteit op maat worden afgebakend tot dat deel van het bedrijf waarvoor dit nodig is vanwege de milieubelasting. Dit is mede van belang omdat een deel van de milieuregelgeving (gebaseerd op de Wet bodem-bescherming en hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer) geen gebruik maakt van het inrichtingenbegrip, maar zich al richt op specifieke milieubelastende activiteiten.

Aansluiten bij Europese begrippen voor complexe bedrijven

Het Nederlandse begrip «inrichting» sluit niet aan bij begrippen in de Europese regelgeving die gebruikt worden voor complexe bedrijven. Dat zorgt voor onduidelijkheden. Het wetsvoorstel geeft de kans om in de uitvoeringsregelgeving goed te kunnen aansluiten bij de begrippen die worden gebruikt in richtlijn industriële emissies en de Seveso-richtlijn.

Voor de uitvoering is immers van groot belang dat er geen enkel licht zit tussen de Europese regels en de Nederlandse regelgeving.

Samenhang tussen regels voor milieubelastende activiteiten

In het huidige stelsel wordt nog uitgegaan van een opsplitsing tussen regels voor milieubelastende activiteiten voor inrichtingen en andere milieubelastende activiteiten die niet aan het inrichtingenbegrip zijn gebonden, maar die wel gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Dit blijkt soms tot onoverzichtelijke, onnodig ingewikkelde of onlogische regelgeving te leiden. Bijvoorbeeld wanneer de regels buiten de inrichting een dubbeling zijn van de regels voor de inrichting zelf, bijvoorbeeld de tijdelijke opslag van afvalstoffen. Het activiteitenbegrip biedt de kans om deze dubbelingen te schrappen en samenhang aan te brengen tussen alle regels voor milieubelastende activiteiten. Ook voor bijvoorbeeld een circulaire economie is deze samenhang belangrijk. De wettelijke grondslag biedt daarnaast de mogelijkheid voor toekomstige nieuwe milieubelastende activiteiten. Daarmee is deze grondslag ook toekomstbestendig.

Begrenzing van de milieubelastende activiteit bij AMvB

Voor de bedrijven die nu met het begrip «inrichting» te maken hebben, betekent dit dat de milieubelastendheid van de activiteit maatgevend zal zijn voor welk deel van het bedrijf regels worden gesteld. Deze aanwijzing en daarmee ook (ruimtelijke) begrenzing vindt plaats in de uitvoeringsregelgeving.
De activiteiten waarop rijksregels voor milieubelastende activiteiten van toepassing zullen zijn, kunnen grofweg in twee groepen worden onderverdeeld:
- Activiteiten die overeenkomen met gangbare bedrijfsmatige activiteiten en waarbinnen meerdere (sub)activiteiten worden uitgevoerd, die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben. In zo'n geval worden de verschillende (sub)activiteiten van deze gangbare bedrijfsmatige activiteit als één milieubelastende activiteit aangemerkt. Een voorbeeld is een glastuinbouwbedrijf.
- Activiteiten waarvan slechts een onderdeel gevolgen heeft voor de fysieke leefomgeving. Het gaat vaak om voorzieningen zoals een koelinstallatie of een bodemenergiesysteem. De activiteit en de regels die daarvoor worden gesteld, wordt begrensd tot deze voorziening. De reikwijdte is in dat geval beperkter dan het begrip «inrichting».

De hoofdlijn bij de toedeling van het bevoegd gezag is dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is. Dit geldt ook voor de milieubelastende activiteit. In verreweg de meeste gevallen zullen voor de milieubelastende activiteit uitsluitend algemene regels gelden, waarvoor de gemeente bevoegd gezag is. Zo zal, net als in de huidige regelgeving, de gemeente bevoegd gezag zal zijn voor de algemene rijksregels voor de milieubelastende activiteit «glastuinbouwbedrijf» of «koelinstallatie».
Doordat het wetsvoorstel een aantal vergunningenstelsels die nu nog niet in de Wabo zijn opgenomen, integreert, kan voor nagenoeg ieder initiatief één gecombineerde aanvraag worden ingediend, waarvoor één vergunning wordt verleend met maar één bevoegd gezag. Dit geldt niet voor vergunningplichtige wateractiviteiten, waarvoor op grond van het wetsvoorstel de verplichte coördinatieregeling geldt. Als binnen een bedrijf een vergunningplichtige activiteit los wordt aangevraagd, kan daarvoor een ander bestuursorgaan als bevoegd gezag zijn aangewezen, bijvoorbeeld een bouwactiviteit. In de meeste gevallen is dit vanuit het oogpunt van een doelmatige uitvoering niet bezwaarlijk. Met toepassing van artikel 5.16 kan het bevoegd gezag voor deze vergunningen worden

overgedragen zodat ook in deze situatie slechts één bestuursorgaan als bevoegd gezag betrokken is.
In het wetsvoorstel zijn extra waarborgen opgenomen voor de complexe bedrijven, te weten zwaardere IPPC-installaties en Seveso-inrichtingen. De regering hecht in het bijzonder voor deze bedrijven aan eenduidigheid bij de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving. Voor deze milieubelastende activiteiten wordt geborgd dat er altijd één bevoegd gezag is voor de vergunningplichtige activiteiten op de locatie van de milieubelastende activiteit, ongeacht of de omgevingsvergunning voor die activiteiten wel of niet in één aanvraag is ingediend. De zwaardere IPPC-installaties en Seveso-inrichtingen, zullen als één milieubelastende activiteit worden aangewezen waarbij voor de hele milieubelastende activiteit een vergunningplicht geldt. Hierdoor kunnen de milieuaspecten in samenhang worden bekeken. Voor zover voor deze activiteiten naast de vergunningplicht ook nog algemene rijksregels worden gesteld, zal het voorgenomen Omgevingsbesluit hiervoor hetzelfde bevoegd gezag aanwijzen. Gedeputeerde staten zijn het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor de door deze bedrijven verrichte milieubelastende activiteiten. De uitvoering van de VTH-taken voor deze complexe bedrijven zal worden verricht door zes regionale uitvoeringsdiensten, waaronder de DCMR. Hiermee kunnen volgens de regering de risico's vanwege gebrekkig toezicht en handhaving bij deze risicovolle bedrijven zo klein mogelijk worden gehouden. Op deze vraag wordt eveneens ingegaan in de beantwoording van vragen van de leden van de CDA-fractie [25, 30] en de PvdA-fractie [150].

[118]
De leden van de SP-fractie vragen of de regering voornemens is om voor die activiteiten, die door de Omgevingswet onder algemene regels gebracht worden, een meldingsplicht te laten gelden.
Bij de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving wordt bij activiteiten die niet vergunningplichtig zijn per activiteit bezien of een voorafgaande melding zal worden vereist. Daarbij wordt zowel gekeken naar activiteiten die nu nog vergunningplichtig zijn, als naar activiteiten die nu onder algemene regels vallen. Het resultaat kan ook zijn, dat bepaalde vergunningplichtige activiteiten onder algemene regels worden gebracht, zonder dat een meldingsplicht wordt geïntroduceerd. Dat gebeurt bijvoorbeeld indien de vergunningplicht zo ruim was omschreven, dat daaronder ook activiteiten vielen die feitelijk een beperkt risico voor de fysieke leefomgeving hebben, of waarvoor het instrument vergunning zich niet leent, zoals verschillende kleinere activiteiten op verzorgingsplaatsen langs snelwegen. In de praktijk werden voor die activiteiten ook weinig vergunningen verleend. Veelal volstaat voor het reguleren van dergelijke activiteiten een specifieke zorgplicht.

[119]
De leden van de SP-fractie vrezen dat overlappende normenstelsels zullen leiden tot onduidelijkheid voor de burger. Zij vragen of de regering het belang van duidelijke regels erkent, hoe zij een transparant en eenduidig normenstelsel garandeert waarmee burgers, bedrijven en overheidsdiensten weten waar ze aan toe zijn en wie de regie heeft wanneer er sprake is van overlappende normen. Dit in de context van een grotere afwegingsruimte voor gemeenten en decentralisatie van bepaalde normen.
De regering erkent het belang van duidelijke regels. Eén van de redenen voor de stelselherziening is dat het huidige wettelijke stelsel zo complex is dat het zelfs voor deskundigen niet volledig te overzien en te doorgronden is. Het bij elkaar brengen van de regels in één stelsel maakt het beter mogelijk het geheel te overzien, maar laat tegelijkertijd wel zien hoe

omvangrijk het regelpakket is dat we nodig hebben om de fysieke leefomgeving te beschermen en te benutten.
De complexiteit vloeit deels voort uit een staatsrechtelijke randvoorwaarde: er zijn vijf bestuursniveaus die regels kunnen uitvaardigen waar burgers en bedrijven zich aan moeten houden: de gemeente, het waterschap, de provincie, het Rijk en de Europese Unie (verordeningen zijn direct burgerbindend). Het wetsvoorstel zorgt er voor dat alle verschillende omgevingsrechtelijke regels van een decentrale overheid bijeen worden gebracht in één omgevingsplan of verordening. Verder zal het Rijk de verschillende regels van het Rijk in een beperkt aantal AMvB's en ministeriële regelingen bijeenbrengen, die bovendien geordend worden naar doelgroepen. Voor zover de regelgeving slechts voor bepaalde locaties geldt, wordt de toegankelijkheid vergroot door de digitalisering: via de opvolger van Ruimtelijkeplannen.nl kan men zien welke regels gelden op een bepaalde locatie.
Overlappende regels komen in het algemeen niet veel voor. Voor zover nu overlap bestaat tussen regels van hetzelfde bestuursniveau, zorgt het samenbrengen van de regels in de AMvB's, omgevingsverordeningen en omgevingsplannen ervoor dat de betrokken bestuursorganen hun regels in samenhang bezien en overlappende regels schrappen. Voor zover er overlap bestaat tussen regels van verschillende bestuursniveaus regelt het staatsrecht dat regels van decentrale overheden van rechtswege vervallen als het Rijk uitputtende regels heeft gesteld. Dit is neergelegd in de Gemeentewet, de Waterschapswet en de Provinciewet. De regering vertrouwt erop dat decentrale overheden, net als nu, de burger niet zullen verwarren door dergelijke vervallen regels in hun regelgeving te handhaven. De regie bij overlappende regels ligt bij het bestuursorgaan dat de «lagere» (vervallen) regel heeft gesteld. Uiteraard geldt dit systeem niet als het Rijk of een provincie expliciet de mogelijkheid biedt om *maatwerkregels* te geven die afwijken van de algemene regels. Bij een maatwerkregel die afwijkt van een regel van het Rijk of een provincie moet steeds expliciet worden bepaald dat de regel afwijkt. Daarmee is dan duidelijk dat de decentrale regel in dat geval in de plaats treedt van de nationale of provinciale regel.
Als gevolg van de voorgenomen decentralisatie van de regelgeving voor enkele activiteiten kan voor sommige doelgroepen een verschuiving optreden: waar ze de afgelopen decennia gewend waren geraakt om regels over hun bedrijf in een AMvB te vinden, zullen ze die regels in de toekomst in het omgevingsplan vinden. Gemeenten kunnen bij hun regelstelling veel beter rekening houden met de omstandigheden op een locatie. Dat is anders, maar ook transparant en rechtszeker. In dit verband wordt ook gewezen op het antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie [27].
De «grotere afwegingsruimte» waaraan de leden refereren is van belang bij instructieregels. Dergelijke regels zijn gericht tot het bevoegd gezag dat bijvoorbeeld een vergunning verleent, een projectbesluit neemt of het omgevingsplan wijzigt. Meer afwegingsruimte wordt bij dit soort regels bijvoorbeeld geboden door ze minder rigide te formuleren of meer uitzonderingen mogelijk te maken. Daarmee is een besluit van het bestuur soms iets minder voorspelbaar, maar ontstaat niet minder rechtszekerheid (zie in dit verband ook antwoorden op een vraag van de leden van de D66-fractie [52]). Het samenbrengen van dit soort regels in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving draagt sterk bij aan de transparantie en eenduidigheid. Daardoor weten alle betrokkenen beter waar zij aan toe zijn.

[120]
De leden van de SP-fractie vragen welke stappen worden ondernomen bij normoverschrijding als er meerdere overheden actief zijn.

De regering leest deze vraag in de context van voorgaande vragen en daarmee in de context van burgerbindende regels. Bij normoverschrijding kan dan handhavend worden opgetreden door het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag is, ook waar het rijksregelgeving betreft, in de meeste gevallen de gemeente. Dat betekent dat overtreders in de grote meerderheid van de gevallen slechts te maken hebben met de gemeente of, namens de gemeente, de omgevingsdienst. Het is echter denkbaar dat een burger of bedrijf een samenstel van activiteiten verricht met meerdere bevoegde instanties. Zij zijn dan elk zelfstandig tot handhaving bevoegd. Het kabinet gaat ervan uit dat deze instanties waar nodig hun handhavinginspanningen op elkaar zullen afstemmen. Wanneer zowel provincie als gemeenten betrokken zijn, zal de Omgevingsdienst een gecoördineerde aanpak kunnen ondersteunen. Is er sprake van een meer structureel nalevingsprobleem dat dwingt tot samenwerking tussen verschillende handhavende overheden, dan kan dit ook worden opgepakt in het kader van het door de provincie georganiseerde reguliere handhavingsoverleg, waarop is ingegaan in het antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie [35].

[121]
De leden van de fractie van de SP hebben een vraag over de mogelijkheid voor decentrale bestuursorganen om beroep in te kunnen stellen tegen een projectbesluit. Zij achten deze mogelijkheid van belang en vragen of de regering dit standpunt deelt.
Het beroep bij de bestuursrechter wordt geregeld in de Awb. Dat geldt ook voor het beroep tegen een projectbesluit. Het voorliggende wetsvoorstel bevat geen bijzondere regeling op dit punt. Bij gelegenheid van de Invoeringswet Omgevingswet zal de Crisis- en Herstelwet worden ingetrokken (waarin de bijzondere regeling nu is opgenomen) en zal de rechtsbescherming worden gecompleteerd door noodzakelijke wijzigingen van bijlage 2 (de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak) van de Awb. Die kunnen dan in samenhang door het parlement worden beoordeeld.

[122]
De leden van de SP-fractie wijzen erop dat gemeenten verwachten dat er na de invoering van de Omgevingswet een run op de rechter en een grote hoeveelheid jurisprudentie zal ontstaan. Zij vragen de regering of dit bijdraagt aan de inzichtelijkheid en de eenvoud van de regels. Ook vragen zij of de huidige jurisprudentie nog geldig is op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt.
De regering deelt de inschatting van de gemeenten voor wat betreft de run op de rechter niet. Uiteraard zal er nieuwe jurisprudentie ontstaan. Dat is altijd het geval bij de inwerkingtreding van een nieuw wettelijk stelsel en dat zal naar verwachting bij de inwerkingtreding van de stelselherziening van het omgevingsrecht niet anders zijn. Er is echter geen aanleiding om te veronderstellen dat er sprake zal zijn van een grote hoeveelheid nieuwe jurisprudentie alleen vanwege de invoering van de nieuwe Omgevingswet.
De verwachting is dat hetzelfde type vraagstukken aan de rechter zal worden voorgelegd als nu het geval is. Daarbij zal ook eenzelfde type belangenconstellaties aan de orde komen. Eén van de verbeterdoelen van de stelselherziening is het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht. De regering meent met het wetsvoorstel de basis te hebben gelegd voor een eenvoudiger en beter stelsel. Daar zullen burgers en bedrijven, maar ook overheden en de rechterlijke macht baat bij hebben. De regering verwacht niet dat nieuwe jurisprudentie het verbeterdoel van de inzichtelijkheid en de voorspelbaarheid van het omgevingsrecht te niet zal doen. Het nieuwe vereenvoudigde stelsel zou eerder tot minder dan tot meer rechtszaken moeten leiden. Ook bij het opstellen van de uitvoeringsregelgeving wordt

gestreefd naar een zo groot mogelijke inzichtelijkheid en voorspelbaarheid. De jurisprudentie die is ontstaan over de wetten die geheel of gedeeltelijk opgaan in de Omgevingswet zal voor een deel zeker nog relevant zijn. Dat geldt voor jurisprudentie die ziet op aspecten van de wetgeving die ook in het nieuwe stelsel terugkeren. Soms wordt er echter met het wetsvoorstel een breuk met het huidige recht en met de bijbehorende jurisprudentie beoogd. Als dat het geval is, dan is dat in de memorie van toelichting altijd nadrukkelijk aangegeven.

[123]
De leden van de fractie van de SP vragen hoe de bundeling van normen bij AMvB daadwerkelijk de inzichtelijkheid voor gebruikers en burgers zal verbeteren.
De toegankelijkheid zal verbeteren door harmonisatie van de normen en ook door een betere structuur. Zo zullen de nieuwe AMvB's uitgaan van een doelgroepenbenadering. Hierdoor wordt helder welke normen zich tot overheden richten en welke tot burgers en bedrijven. Via zogenaamde richtinggevende bepalingen zal inzichtelijker worden welke regels van toepassing zijn. Daarnaast zullen ook op decentraal niveau regels worden gesteld. Dat is nu het geval en zal ook onder de Omgevingswet het geval zijn. Een verschil met de huidige regelgeving is dat er straks één systeem is met vaste instrumenten en begrippen. Die harmonisatie zal ook doorwerken naar de decentrale regelgeving. Ook wordt binnen de decentrale regelgeving geharmoniseerd en gebundeld, bijvoorbeeld op provinciaal niveau door integratie van verordeningen in één omgevingsverordening of op gemeentelijk niveau door integratie van verordeningen en bestemmingsplannen in het omgevingsplan. De leden vragen of het mogelijk is om normen waarvan wordt verwacht dat die de komende 20 jaar niet veranderen of die decentrale overheden op dezelfde wijze zullen hanteren in de wet op te nemen. Dat zou leiden tot een enorme uitbreiding van het aantal regels op wetsniveau, ook ten opzichte van de bestaande regelgeving. Denk bijvoorbeeld aan de regels over bouwwerken. In het verleden stonden die in lokale bouwverordeningen. Die zijn in de afgelopen jaren op nationaal niveau geregeld en opgenomen in het Bouwbesluit 2012. Dat is een AMvB met tientallen voorschriften. Het (gedeeltelijk) opnemen van die normen (en vergelijkbare milieunormen) op wetsniveau is natuurlijk mogelijk, maar zou de bruikbaarheid en toegankelijkheid van die normen eerder belemmeren. Dat geldt in het bijzonder voor normen met een internationale herkomst waarvoor tijdige implementatie geboden is. Voor deze regels bestaat bovendien geen gerechtvaardigde verwachting dat die de komende 20 jaar niet zullen worden aangepast (bijvoorbeeld aan de stand van de techniek).

[124]
De leden van de SP-fractie vragen naar de betekenis van «onevenredig belemmerend» in artikel 2.32. Ze vragen ook of deze betekenis uit jurisprudentie moet gaan blijken.
De formulering van artikel 2.32, vierde lid, luidt: «Een ontheffing wordt alleen verleend als de uitoefening van de taak of bevoegdheid waarvoor ontheffing wordt gevraagd onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het belang dat wordt gediend met de regel waarvan ontheffing is gevraagd.» Deze beslisregel is uitputtend bedoeld: de mogelijkheid voor een ontheffing wordt bij het geven van de instructieregel «aan» of «uit» gezet en vervolgens maakt het bestuursorgaan dat de ontheffing mag verlenen een afweging tussen de twee genoemde belangen: enerzijds het belang waarvoor ontheffing wordt gevraagd en anderzijds het belang dat wordt gediend met de instructieregel. In dit verband is het ook van cruciaal belang dat bij elke instructieregel wordt aangegeven met het oog op welk belang deze is gesteld. Het is niet de bedoeling van de regering

dat de rechter inhoudelijk gaat oordelen of een regel onevenredig belemmerend is en er dus jurisprudentie gaat ontstaan of een belemmering wel of niet onevenredig is. De rechter toetst bij een eventueel beroep tegen een ontheffing of de afweging van de betrokken belangen niet zo onevenwichtig is dat het bestuursorgaan dat deze verleend of geweigerd heeft in redelijkheid niet tot dat besluit had kunnen komen (marginale toetsing).

[125]
De leden van de SP-fractie vragen naar een stand van zaken van de digitalisering specifiek bij gemeenten.
Voor zover de regering het kan overzien hebben gemeenten de afgelopen jaren een goede stap gezet in de digitale dienstverlening en inrichting van processen. Voorbeelden zijn het digitaal ontvangen van vergunningaanvragen en het gestandaardiseerd beschikbaar stellen van bestemmingsplannen. Op dit fundament wordt verder gebouwd. Er zijn al veel bestaande voorzieningen, werkwijzen en standaarden: de basisregistraties, voorzieningen voor digitale dienstverlening, afspraken over informatieveiligheid, uitwisselstandaarden en zaakgericht werken.
Met de Digitale Agenda 2020 (DA2020) geven gemeenten invulling aan een strategie om toe te werken naar een toekomstbeeld zoals geschetst in gemeente 2020. Zij adopteren een werkwijze die gericht is op standaardisatie en collectivisering van digitale voorzieningen en op innovatie. De DA2020 biedt ook de kaders voor de digitaliseringsactiviteiten die gemeenten collectief oppakken in het fysieke domein.
Om er voor te zorgen dat de werkprocessen en informatievoorziening bij gemeenten na de beoogde inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2018 zo goed mogelijk aansluiten op het Digitaal Stelsel Omgevingswet voert de VNG een verkenning uit naar de noodzakelijke veranderingen in de gemeentelijke informatievoorziening onder de naam VIVO (Verkenning Informatie Voorziening Omgevingswet). VIVO geeft inzicht in de gewenste en noodzakelijke veranderingen bij gemeenten als gevolg van de Omgevingswet. Ook geeft het inzicht in de gevolgen voor het gemeentelijk applicatielandschap (GEMMA) in de volle breedte: processen, informatie-architectuur, informatiemodellen, gegevensmanagement en functionaliteit. In de verkenning worden (informatie-)processen van gemeenten beschreven en de relatie met ketenpartners, zoals de Omgevingsdiensten, geanalyseerd. Daarnaast wordt de rol van gemeenten bij het leveren van gegevens aan en het afnemen van informatie van de informatiehuizen uitgewerkt. VIVO mondt uit in een lijst van projecten die gemeenten gaan oppakken, daarbij ondersteund door de VNG, in het kader van het programma implementatie omgevingswet. Hiermee kunnen gemeenten zich voorbereiden op de komende veranderingen en ook de beoogde voordelen van het digitale stelsel behalen.

[126]
De leden van de SP-fractie vragen wie controleert of gemeenten de digitale standaarden correct invoeren.
De standaarden voor het Digitale Stelsel Omgevingswet worden vastgelegd bij ministeriële regeling. Bij alle koppelingen van gemeentelijke processen op het Digitaal Stelsel Omgevingswet wordt een automatische validatie uitgevoerd op de aangeleverde informatie. Als de standaarden niet correct zijn toegepast, kan de informatie niet via het digitale stelsel worden ontsloten.

[127]
De leden van de SP-fractie vragen naar de stand van zaken rondom het nieuwe digitale loket.
Deze nieuwe gebruikerstoepassing wordt gebouwd door het samenvoegen van de functionaliteiten van drie huidige voorzieningen: het

Omgevingsloket online, de Activiteiten Internet Module en Ruimtelijkeplannen.nl. Al deze voorzieningen zijn in de afgelopen jaren geëvalueerd en de gebruikerswensen zijn in kaart gebracht. Deze ervaringen worden meegenomen bij de bouw van de nieuwe voorziening.
De realisatie van het loket vindt plaats in het programma waarin het Digitaal Stelsel Omgevingswet wordt gerealiseerd. Het programma is gestart met de uitvoering van noodzakelijke activiteiten die samenhangen met inwerkingtreding van de Omgevingswet. Momenteel loopt de ontwerpfase nog: de architecten maken een blauwdruk. Een functioneel programma van eisen is dan ook nog niet opgesteld. De uiteindelijke vormgeving en daarmee samenhangende kosten hangt af van de keuzes die interbestuurlijk gemaakt gaan worden. Een uitzondering hierop is de doorontwikkeling van het huidige omgevingsloket, de technische doorontwikkeling hiervan is al wel gestart en is qua aanpak gefaseerd opgezet. In opzet omhelst dit niet zozeer grote wijzigingen in het functionele gebruik, maar zorgt er wel voor dat het loket gebruiksvriendelijker wordt, het systeem gemakkelijker te onderhouden is en de onderliggende techniek verbetert. Inzet is dat vervolgens doorontwikkeling zal plaatsvinden naar een omgevingsloket dat geschikt is voor de Omgevingswet. Digitalisering en juridische vormgeving gaan hier hand in hand.
Begin juli 2015 is op verzoek van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu het project Olo3 als proefproject («pilot») ter toetsing door het BIT aangedragen. Dit Bureau is door de Minister voor Wonen en Rijksdienst ingesteld om uitvoering te geven aan de adviezen van de Tijdelijke Commissie ICT-projecten bij de Overheid (commissie-Elias) en heeft tot doel de algehele ICT projectbeheersing bij onder andere ministeries te verbeteren. Doel van deelname aan het «pilot» onderzoek was om de ontwikkeling van Olo3 zo goed mogelijk te laten verlopen en verbeterpunten mee te nemen bij de ontwikkeling naar het nieuwe Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO). Dit vanuit de gedachte dat bij ICT projecten afwijkingen zijn te verwachten. Juist omdat het digitale loket een veel gebruikte voorziening is en bijdraagt aan het digitale stelsel voor de Omgevingswet werd aan dit BIT-advies veel waarde gehecht.
De Tweede Kamer is per brief van 17 november 2015 geïnformeerd over het BIT-advies.[42] Het BIT adviseert uitvoering te geven aan bepaalde adviezen om de doelstellingen te bereiken die met het project Olo3 en implementatie van de Omgevingswet zijn beoogd. Op hoofdlijnen gaat het om de volgende maatregelen:

1. Stel allereerst zeker dat de onderliggende infrastructuur een adequate basis kan bieden voor Olo3.
2. Beschouw Olo3 als de eerste stap in het digitaliseringsprogramma voor de Omgevingswet en pas de projectsturing hierop aan.
3. Zorg voor een implementatieplan dat voorbereid is op de Omgevingswet.

De Minister van Infrastructuur en Milieu neemt deze adviezen over. Het – vanwege de technische beheersbaarheid – stapsgewijs ontwikkelen van de digitale voorzieningen moet er toe leiden dat overheden in hun eigen systemen niet met te veel wijzigingen in korte tijd te maken krijgen. De komende tijd wordt daarom in overleg met de decentrale overheden een gezamenlijke implementatiestrategie ontwikkeld voor het Digitale Stelsel Omgevingswet. Hierdoor kunnen de overheden, conform de lijn die is ingezet in het bestuursakkoord, zich tijdig voorbereiden op beoogde inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2018.

[128]
De leden van de SP-fractie vragen hoe de verwerking van een aanvraag door het Omgevingsloket werkt, als meerdere overheden zijn betrokken.

[42] Kamerstukken 2015/16, 33 872, nr. 20.

Het loket leidt de aanvrager door een formulier met vragen op basis van de wet- en regelgeving. Dit leidt in de meeste gevallen tot één aanvraag. Achter het loket is één overheid aan zet om de aanvraag af te handelen (er is één bevoegd gezag), veelal de gemeente. Dit is in de Omgevingswet geregeld en wordt waar nodig nader uitgewerkt in het voorgenomen Omgevingsbesluit. Het is de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag om met betrokken partijen af te stemmen. Daarbij regelt het wetsvoorstel in een aantal belangrijke gevallen dat betrokken overheden adviesrecht hebben of advies met instemming mogen geven. De ambitie van het kabinet is dat het digitale stelsel deze samenwerking ondersteunt door middel van een digitale samenwerkingsruimte waarin per aanvraag een dossier wordt opgebouwd en waarin de behandelende partijen eenvoudig en veilig informatie uitwisselen rondom de aanvraag.

[129]
De leden van de SP-fractie vragen welke overheid de kosten betaalt van het verwerken van de vergunningaanvraag.
Het verwerken van een vergunningaanvraag is een overheidsdienst op verzoek van een derde die gericht is op een individueel belang. Het bevoegd gezag kan de kosten daarvan op basis van de Gemeentewet, de Waterschapswet, de Provinciewet of – voor het Rijk – de Omgevingswet (artikel 13.1) in rekening brengen bij de aanvrager via legesheffing.

[130]
De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre bestaande, veelal «vendor locked» applicaties geschikt zijn voor het loket.
Het is nog te vroeg om daar zekerheid over te bieden. De VNG voert momenteel een Verkenning Informatie Voorziening Omgevingswet (VIVO) uit. Deze verkenning geeft inzicht in de gevolgen voor het gemeentelijk applicatielandschap (GEMMA) in de volle breedte: processen, informatiearchitectuur, informatiemodellen, gegevensmanagement en functionaliteit. Voor een verdere toelichting op VIVO wordt verwezen naar een eerdere vraag van deze leden [125].

[131]
De leden van de SP-fractie vragen hoeveel gemeenten nu voldoen aan de standaarden.
Gemeenten voldoen op dit moment aan de standaarden die het mogelijk maken om vergunningaanvragen digitaal te ontvangen en om bestemmingsplannen digitaal vast te stellen, en beschikbaar te stellen in de centrale voorziening Ruimtelijkeplannen.nl. Dit zijn standaarden die het mogelijk maken om aan te sluiten op deze centrale voorzieningen. In het bestuursakkoord is onderkend dat het aanpassen van de huidige standaarden een randvoorwaarde is voor het werken met het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Standaardisatie wordt daarom tijdig ingang gezet zodat gemeenten en ICT-leveranciers op tijd klaar kunnen zijn met de aansluiting op het digitaal stelsel. Dit zegt niets over de standaardisatie van de gemeentelijke processen «achter de voordeur»: dezelfde processen kunnen door verschillende gemeenten verschillend worden georganiseerd.

[132]
De leden van de SP-fractie vragen wie de aanpassing aan nieuwe standaarden gaat betalen.
Onder het digitale stelsel worden verschillende soorten standaarden ontwikkeld, zoals semantische standaarden (het gebruik van dezelfde begrippen), processtandaarden (voor een goede ketensamenwerking tussen overheden) en technische standaarden (voor de uitwisseling van gegevens tussen ICT-systemen).

Over de verdeling van kosten en baten, inclusief de implementatiekosten voor het doorvoeren van nieuwe standaarden, worden nog nadere afspraken gemaakt tussen de verschillende overheden. Zie hiervoor ook het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de D66-fractie [70].

[133]
De leden van de SP-fractie vragen wie het centrale aansluitpunt bouwt en beheert.
In de ambitie van het Digitaal Stelsel Omgevingswet is een knooppunt voorzien dat de gebruikersvoorziening met onder meer de informatiehuizen en basisregistraties verbindt. De Minister van Infrastructuur en Milieu is verantwoordelijk voor de bouw van dit centrale knooppunt. Onderzocht wordt of een samenwerkingsverband van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en het Ministerie van Economische Zaken het beheer kan uitvoeren.

[134]
De leden van de SP-fractie vragen naar de planning van de bestuurlijke uitvoeringstoets ten opzichte van behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer.
De gedetailleerde informatiekundige en bestuurlijke uitvoeringstoets voor het Digitale Stelsel Omgevingswet kan pas plaatsvinden nadat interbestuurlijk de scope van het stelsel bij de beoogde inwerkingtreding in 2018 is vastgesteld. Interbestuurlijke besluitvorming hierover is in voorbereiding. Daarna zal de informatiekundige en bestuurlijke uitvoeringstoets worden uitgevoerd. Naar verwachting zal dit halverwege 2016 zijn. Deze toets is nodig om de bouw van het digitale stelsel nauwgezet vorm te geven.
De resultaten van de toets zullen uiteraard worden betrokken bij de verdere vormgeving van het digitale stelsel. Zo nodig zullen de resultaten ook worden betrokken bij de verdere uitwerking van de in- en uitvoeringsregelgeving. Daarbij is ook uw Kamer aan zet. De Invoeringswet Omgevingswet vormt het sluitstuk van de stelselherziening. Het stelsel kan pas in werking treden als uw Kamer ook met de Invoeringswet heeft ingestemd.

[135]
De leden van de SP-fractie vragen of er een risico-analyse heeft plaats gevonden op het digitale stelsel en of deze kan worden gedeeld met de Kamer.
Vanuit projectbeheersing is op de verschillende onderdelen die zich bezig houden met de ontwikkeling van het digitale stelsel risicomangement ingericht en vinden er regelmatig risico-inventarisaties plaats. Dit is onderdeel van het reguliere werkproces. Vanuit risicomanagement worden deze risico-inventarisaties ook regelmatig geüpdate. Gezien de status van deze risico-inventarisaties is de regering niet voornemens deze met de Kamer te delen. Via de jaarlijkse implementatiemonitor zal de Minister de Kamer informeren over de voortgang (zie hierover het antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie [42]).

[136]
De leden van de SP-fractie vragen in welke mate bestaande digitale voorzieningen, zoals de Laan van de Leefomgeving en Ruimtelijkeplannen.nl worden gebruikt en eventueel uitgebouwd in de digitalisering.
De «Laan van de Leefomgeving» is het streefbeeld dat ten grondslag ligt aan het nieuwe Digitale Stelsel Omgevingswet. Dat is nog geen bestaande voorziening. De insteek van het digitale stelsel is om, zoals de leden van de SP-fractie vragen, waar mogelijk gebruik te maken van bestaande bronnen en digitale voorzieningen. Dat kan variëren van hergebruik van

kennis en ervaring met processen en standaarden tot hergebruik van bestaande digitale componenten. Een voorbeeld is Ruimtelijkeplannen.nl. Het achterliggende register met plannen zal nog jarenlang tijdens de werking van het overgangsrecht gebruikt blijven worden. De nieuwe plannen komen echter in een nieuw register waar bijvoorbeeld ook historie zal worden opgebouwd. Ook de wijze waarop de plannen geraadpleegd kunnen worden, wordt aangepast om beide registers tijdens de overgangsperiode zo gebruiksvriendelijk en toegankelijk als mogelijk te maken.

[137]
De leden van de SP-fractie zijn benieuwd op welke wijze de integrale aanpak van de Omgevingswet terugkomt in de digitalisering.
Op kortere termijn komt de integrale aanpak terug door het ontsluiten van omgevingsdocumenten en het ondersteunen van de aanvraag van omgevingsvergunningen. Op langere termijn is het streefbeeld dat het digitale stelsel beschikbare, bruikbare en bestendige informatie over de verschillende onderdelen van de fysieke leefomgeving zodanig ontsluit, dat met een klik op de kaart duidelijk is wat kan en mag op een locatie. Dit helpt burgers, bedrijven en overheden om zich sneller en eenvoudiger een beeld te vormen van de fysieke leefomgeving. Het is daarmee een praktische ondersteuning bij een integrale aanpak.

[138]
De leden van de fractie van de SP vragen naar monitoring van het realiseren van de lastenverlichting.
Conform artikel 23.9 van het wetsvoorstel zal de regering vijf jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel een evaluatie uitvoeren en op basis hiervan een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk aan beide kamers der Staten-Generaal doen toekomen. Hierin zal ook de lastenverlichting aan de orde komen.

[139]
De leden van de fractie van de SP vragen hoe de uitkomst van de pilots over de Omgevingswet meegenomen wordt in het wetstraject.
In het kader van Nu al Eenvoudig Beter doen overheden en andere partijen in kennis- en leertrajecten praktijkervaring op met instrumenten en uitgangspunten van de Omgevingswet. Zo zijn inmiddels 56 gemeenten aan de slag met een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (toekomstig omgevingsplan) en 28 partijen met een omgevingsvisie. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel, de invoeringsregelgeving, de AMvB's en de ministeriële regelingen wordt voortdurend gebruik gemaakt van de ervaringen die de pioniers opdoen. Er vindt over het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (toekomstig omgevingsplan) regelmatig overleg plaats tussen de betrokken gemeenten en het ministerie over onderwerpen als verbrede reikwijdte, flexibiliteit en verordeningen als onderdeel van het plan. De ervaringen uit de pilots omgevingsvisie worden momenteel gebundeld en worden daarna, zoals ook aan de Tweede Kamer is toegezegd, aan uw Kamer aangeboden.

[140]
De leden van de SP-fractie vragen hoeveel van de huidige wetgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening is geëvalueerd en of uitkomsten daarvan meegenomen worden in het wetgevingstraject van de Omgevingswet.
De regering wil in antwoord daarop benadrukken dat de aanleiding voor de stelselherziening niet zozeer gelegen is in de evaluaties van de individuele wetten, maar vooral in de constatering in veel publicaties en de brede signalen in de praktijk dat het stelsel van het omgevingsrecht

met alle verschillende wetten zo complex en gefragmenteerd is dat het moeilijk te overzien is. Een optimalisatie van de verschillende wetten biedt daarvoor geen oplossing. Mede naar aanleiding daarvan is de regering gestart met een fundamentele herziening van het omgevingsrecht. Dit is toegelicht in de probleemanalyse die in 2012 aan het parlement is gezonden (Waarom een nieuwe Omgevingswet? Schets van omgevingsrechtelijke problemen[43]).
Er vinden vanzelfsprekend wel voortdurend wetsevaluaties en andere onderzoeken plaats naar de effecten van de wetgeving, zowel door de regering als door andere partijen. De regering neemt de uitkomsten hiervan mee in het wetgevingstraject van de Omgevingswet. Dit geldt zowel voor conclusies over specifieke punten als meer algemene aanbevelingen. Zo is bijvoorbeeld naar aanleiding van het rapport «Evaluatie handhaving indirecte lozingen» (Royal Haskoning DHV, september 2014)[44] via een nota van wijziging voorzien in een regeling. Deze regeling borgt het treffen van adequate maatregelen bij calamiteiten waardoor de werking van waterzuiveringsinstallaties wordt verstoord. Een ander voorbeeld is de evaluatie van de gebruikstoepassingen van de Wabo[45]. Hierin wordt geconcludeerd dat de initiatiefnemer behoefte heeft aan flexibele procedurele mogelijkheden om de vereiste vergunningen te kunnen verkrijgen. Mede naar aanleiding daarvan is de flexibiliteit bij het aanvragen van vergunningen voor de initiatiefnemer in het wetsvoorstel vergroot, onder andere door het vereiste van gelijktijdige indiening bij onlosmakelijk samenhangende activiteiten niet in het wetsvoorstel te laten terugkeren.

[141]
De leden van de SP-fractie vragen de regering om de met het wetsvoorstel VTH ingezette verbeteringen voor de handhaving en toezicht op risicovolle bedrijven te behouden.
De reeds ingezette verbeteringen van de handhaving en het toezicht op de risicovolle bedrijven blijven onder de Omgevingswet onverkort geborgd. Met het door uw Kamer aangenomen wetsvoorstel VTH wordt paragraaf 5.2 van de Wabo (Kwaliteitsbevordering en samenwerking) gewijzigd en bij de Invoeringswet Omgevingswet opgenomen in de daarvoor gereserveerde afdeling 18.3 van de Omgevingswet. Ook de uitwerking van deze bepalingen bij of krachtens AMvB komt terug in het voorgenomen Omgevingsbesluit.

[142]
De leden van de SP-fractie vragen of het een idee is om voor risicovolle bedrijven een «lex specialis» op te nemen in de AMvB's zodat voor zowel de toezichthouder als het bedrijf duidelijk is welke regels gelden en de risico's voor veiligheid en milieu beperkt worden.
De leden van de SP-fractie vragen terecht aandacht voor eenduidige regelgeving. Eén van de verbeterdoelen van de stelselherziening is dan ook het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht. Het is echter niet nodig om een «lex specialis» op te nemen voor de risicovolle bedrijven. Bij het opstellen van de AMvB's is de doelgroepenbenadering een uitgangspunt. De regels die gericht zijn op dezelfde doelgroep worden zo veel mogelijk bij elkaar gebracht. Gegeven dat uitgangspunt zullen de risicovolle bedrijven de op hen van toepassing zijnde regels op één plek aantreffen, namelijk in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving. Daarin zullen zowel de vergunningplichtige activiteiten als de algemene regels voor risicovolle bedrijven opgenomen worden. Ook de regels over toezicht en handhaving

[43] Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 1, bijlage 1.
[44] Kamerstukken II 2014/15, 27 625, nr. 336.
[45] Kamerstukken II 2012/13, 33 118, nr. 6, bijlage.

zullen op één plek worden opgenomen, namelijk in het voorgenomen Omgevingsbesluit. Dit levert een inzichtelijk en duidelijk systeem op voor zowel bedrijven als toezichthouders.

[143]

De leden van de SP-fractie stellen verschillende vragen over de beste beschikbare technieken (BBT). Ze vragen of de regering onderschrijft dat het toepassen van BBT niet alleen voor bedrijven waarvan de bedrijfsvoering bepaalde risico's met zich brengt zou hoeven gelden. Ook vragen ze bij wie het voortouw moet liggen wat betreft toepassing van BBT – het bedrijf of de bevoegde overheid, en of de regering bereid is te kijken hoe gestimuleerd kan worden dat er zoveel mogelijk gebruik gemaakt wordt van BBT.

De regering onderschrijft dat toepassing van de beste beschikbare technieken (BBT) niet beperkt moet zijn tot bedrijven met bepaalde risico's. De zorgplicht, opgenomen in artikel 1.7 van het wetsvoorstel, spreekt die gedachte ook uit:

Een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving, is verplicht:

a. *alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen,*
b. *voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.*

Het begrip beste beschikbare technieken, zoals dat in de richtlijn industriële emissies[46] is omschreven, is een nadere uitwerking van de verplichting «alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs kunnen worden gevraagd om gevolgen te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken», afgestemd op het milieudomein.

Uit het feit dat het uitgangspunt dat degene die een activiteit verricht nadelige gevolgen moet voorkomen, of zoveel mogelijk beperken, in de zorgplicht is opgenomen, blijkt al dat de regering van mening is, dat de verantwoordelijkheid voor de toepassing van de beste beschikbare technieken om het milieu beschermen primair ligt bij degene die de activiteit uitvoert. Bij uitwerking en toepassing van regels neemt de overheid de verantwoordelijkheid op zich om dit uitgangspunt in de algemene rijksregels te vertalen naar concrete verplichtingen als doelvoorschriften en middelvoorschriften. Artikel 4.22 van het wetsvoorstel geeft daartoe voor de milieubelastende activiteiten ook een expliciete opdracht, door te bepalen dat de algemene rijksregels er in ieder geval toe moeten strekken dat beste beschikbare technieken worden toegepast.

De verantwoordelijkheid voor het aanpassen van de in vergunningen en algemene rijksregels uitgewerkte regels aan de ontwikkelingen in de stand der techniek ligt vervolgens ook bij de overheid. Naast de vraag of reeds een nieuwe «techniek»» beschikbaar is die aan de randvoorwaarden van beste beschikbare technieken voldoet, komt daarbij ook de vraag naar voren, hoe snel bestaande situaties daaraan moeten worden aangepast. De overheid maakt die afweging op basis van (internationale) vergelijkingen van de milieuprestaties van bedrijven, vergunningaanvragen en andere informatie van initiatiefnemers en eigen onderzoek. Met het door het bevoegd gezag actualiseren van vergunningen en het aanpassen van algemene regels aan de ontwikkeling van de stand der techniek, wordt de toepassing daarvan vertaald in concrete verplichtingen voor initiatiefnemers.

---

[46] Het meest doeltreffende en geavanceerde ontwikkelingsstadium van de activiteiten en exploitatiemethoden waarbij de praktische bruikbaarheid van speciale technieken om het uitgangspunt voor de emissiegrenswaarden en andere vergunningsvoorwaarden te vormen is aangetoond, met het doel emissies en effecten op het milieu in zijn geheel te voorkomen of, wanneer dat niet mogelijk is, te beperken.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

[144]
De leden van de fractie van de PvdA vragen op welke wijze het parlement voldoende betrokkenheid en invloed kan hebben bij de besluitvorming over de vier AMvB's om zijn rol in dezen volwaardig te kunnen uitoefenen.
Zoals hiervoor in het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de fractie van de SP [95] is beschreven, zijn er diverse momenten voor parlementaire sturing op de verdere uitwerking van het stelsel. Dat betreft onder meer de (zware) voorhangprocedure, waarbij het ontwerp van vier voorziene AMvB's aan beide kamers der Staten-Generaal wordt voorgelegd. In het bovenbedoelde antwoord is beschreven dat het parlement vroegtijdig hierover een openbaar debat kan voeren, wijzigingen kan voorstellen en als dat gewenst is, kan verzoeken om onderwerpen bij wet te regelen. Daarbij kan het inhoudelijk debat worden gevoerd over de inhoud van de voorgenomen nieuwe regelgeving. Vervolgens kan het parlement bij de behandeling van het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet de balans opmaken. Het nieuwe stelsel kan alleen in werking treden als beide kamers met het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet hebben ingestemd. Het eindoordeel is en blijft daarmee aan het parlement.

[145]
De leden van de PvdA-fractie vragen de regering in te gaan op de kritiek dat, gelet op de gewenste doorwerking van het EU-recht, de beginselen van artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie hadden moeten worden gecodificeerd.
Mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer uitgebreid van gedachten gewisseld over beginselen[47]. Dit heeft ook geleid tot het codificeren van beginselen in het wetsvoorstel. Beginselen werken op twee wijzen door in regelgeving.
Ten eerste werken beginselen door in de beleidsvorming en de inrichting van het wettelijke stelsel. In beleidsdocumenten en toelichtingen op regelgeving vormen de beginselen een vast element van de motivering. De regering beschouwt de beginselen van het EU-milieubeleid als belangrijke richtsnoeren voor het bestuurlijk handelen. Om dit te beklemtonen is door middel van de tweede nota van wijziging artikel 3.3 toegevoegd, dat bepaalt dat in een omgevingsvisie rekening wordt gehouden met het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt. Dat zijn de vier beginselen van het genoemde artikel 191. De Tweede Kamer heeft dit bij amendement[48] nog verder beklemtoond en de vier beginselen nog elders in het wetsvoorstel gecodificeerd. In artikel 23.5 is nu bepaald dat in de nota's van toelichting van de AMvB's wordt gemotiveerd op welke wijze rekening is gehouden met de vier eerdergenoemde beginselen. Daarmee krijgen de beginselen een belangrijke plaats bij de invulling van het beleid en de nationale regelgeving op het gebied van het omgevingsrecht.
Ten tweede werken beginselen door langs juridische weg. Soms wordt in EU-richtlijnen, verdragen of nationale regelgeving expliciet bepaald dat een specifiek beginsel bij de uitoefening van specifieke taken of bevoegdheden betrokken moet worden. Daarmee ontstaat een extra rechtsregel die gevolgen heeft voor de afwegingen van de wetgever, het bestuur en de rechter. In het antwoord op een vraag van leden van de ChristenUnie-

[47] Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, blz. 37–40 en Kamerstukken II, 33 962, nr. 23, blz. 3, 9, 78–80, 84–87.
[48] Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 158.

fractie [188] zal nog worden ingegaan op de reden waarom niet voor een verdergaande verankering van beginselen als rechtsregel is gekozen.
De leden vragen specifiek naar de doorwerking van het EU-recht. Voor zover EU-recht of ander internationaal recht bepaalt dat een beginsel betrokken moet worden bij de uitoefening van een taak of bevoegdheid is dat in het wetsvoorstel steeds bepaald. Dat is in het bijzonder zichtbaar voor milieubeginselen uit het Europese recht (artikel 4.22, tweede lid) en beginselen op het gebied van cultureel erfgoed uit het internationale recht (artikel 5.22). De doorwerking van het EU-recht in het nationale rechtsstelsel wordt gewaarborgd door de omzetting van de concrete regels uit die richtlijnen. De verplichtingen zijn daarmee volledig omgezet. Het is niet nodig om daarnaast de beginselen die aan een richtlijn ten grondslag liggen in de nationale regelgeving om te zetten. De regering deelt dan ook niet de mening dat verdergaande verankering van de beginselen noodzakelijk is voor de naleving van Europeesrechtelijke verplichtingen. Wel blijven, zoals hiervoor is geschetst, de beginselen een sturende rol spelen in de beleidsmatige doorwerking.

[146]
De leden van de PvdA-fractie vragen hoe voorkomen wordt dat de mogelijkheden voor flexibiliteit en maatwerk leiden tot strijdigheid met artikel 81 van de Grondwet en de rechtszekerheid. Ze vragen ook of de regering het eens is met de stelling dat een nadere procedurele beperking van de afwijkingsregeling en experimenteerbepaling qua toepassingsbereik gewenst is.
Artikel 81 van de Grondwet bepaalt dat de vaststelling van wetten door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk geschiedt. Elk van de flexibiliteitsmogelijkheden in het wetsvoorstel heeft een expliciete en begrensde wettelijke grondslag, zodat daarmee geen strijd ontstaat met artikel 81.
Op de verhouding tussen flexibiliteit en rechtszekerheid en materiële en procedurele beperkingen die het wetsvoorstel kent bij flexibiliteitsbepalingen is ingegaan in het antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie [52]. Voor een inhoudelijk antwoord wordt daar kortheidshalve naar verwezen. Ook in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 28 tot en met 30) is uitgebreid ingegaan op deze materie. De regering heeft de adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State op dit punt ter harte genomen en is van mening dat het wetsvoorstel zoals dat nu luidt voorziet in voldoende procedurele en materiële waarborgen voor het omgaan met flexibiliteitsbepalingen. De regering ziet dan ook geen aanleiding voor een nadere procedurele beperking van de flexibiliteitsregelingen.
De experimenteerregeling is qua toepassingsbereik al sterk begrensd. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling Raad van State en gedurende de behandeling in de Tweede Kamer zijn enkele nadere begrenzingen opgenomen. Daarop zal nog worden ingegaan in de antwoorden op vragen van de leden van de GroenLinks-fractie over de toepassing en begrenzing van de experimenteerregeling [169 en 170]. Een belangrijke inkadering is te vinden in artikel 23.3, tweede lid, dat regelt dat een experiment steeds gericht moet zijn op de aanhef en onderdeel a van artikel 1.3 («het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit»). Experimenten die alleen bijdragen aan onderdeel b van dat artikel («doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften») komen niet in aanmerking. Procedureel is de regeling ook ingekaderd: een experiment kan slechts mogelijk worden gemaakt bij AMvB met voorhang bij beide kamers der Staten-Generaal. Voor zover het experiment ziet op instructieregels of maatwerkregels, blijven de beroepsmogelijkheden behouden.

[147]

De leden van de PvdA-fractie hebben vragen over de wijze van overleg en coördinatie die noodzakelijk is om de diverse maatregelen uit verplichte programma's op verschillende overheidsniveaus te borgen. Zij vragen naar bestaande beleidstekorten en -achterstanden, de aanwezige uitvoeringskracht om bestaande doelen te realiseren en naar ambities van de regering om initiatieven voor programma's te nemen. Ook vragen de leden of deze programma's ook een rol zullen spelen bij de vaststelling van de Invoeringswet voor de Omgevingswet zelf. Tot slot vragen zij of programma's worden voorbereid in het kader van het proces om te komen tot een nationale omgevingsvisie en daarmee gelijktijdig worden vastgesteld met de finale van de Omgevingswet.

Het opstellen en uitvoeren van programma's vergt vaak coördinatie tussen bestuursorganen. In de praktijk gebeurt dat ook, ook bij programma's met een programmatische aanpak zoals het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) en de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Anders dan de wettelijk verplichte programma's (zoals deze in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel zijn opgenomen), heeft het kabinet geen concrete plannen om programma's zoals bedoeld in het wetsvoorstel vast te stellen. Het kabinet heeft op dit moment ook geen plannen om naast de PAS een programma met een programmatische aanpak op te stellen. Overigens kunnen programma's nooit uit de lucht komen vallen. Daar gaat vaak veel ambtelijk en bestuurlijk overleg aan vooraf. Voor de vaststelling van een programma zal invulling moeten worden gegeven aan vroegtijdige participatie en geldt de voorbereidingsprocedure op grond van afdeling 3.4 Awb. Bovendien zal het vaststellende bestuursorgaan bij de vaststelling van een programma, op grond van artikel 2.2 van het wetsvoorstel, rekening moeten houden met de bevoegdheden van andere bestuursorganen.

De vraag over de inzet van een programma bij de vaststelling van de Invoeringswet leest de regering zo, dat gedoeld wordt op de inzet van een programma voor de implementatie van de Omgevingswet. Deze vraag kan dan bevestigend beantwoord worden. In het antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie [3] en de D66-fractie [42] is al ingegaan op het implementatieprogramma.

In antwoord op de relatie met de nationale omgevingsvisie merkt het Rijk het volgende op. Een programma (al dan niet met een programmatische aanpak) bevat uitwerkingen van beleid. Deze kunnen volgen uit een omgevingsvisie die op een eerder moment is vastgesteld. Het is echter ook mogelijk een omgevingsvisie gelijktijdig met een programma uit te brengen, waarbij de voorbereiding van visie en programma in één proces plaatsvindt. Eventueel voordeel kan zijn dat de beleidsinzet en de beleidsuitwerking op bepaalde onderdelen in één keer worden geschetst en dus voor een ieder duidelijk zijn. Het is aan het vaststellende bestuursorgaan om te kiezen voor een volgtijdelijke of parallelle vaststelling. In alle gevallen zal de voorbereiding van zowel omgevingsvisie als programma zorgvuldig moeten plaatsvinden. Dat betekent dat inhoud moet worden gegeven aan vroegtijdige participatie en dat de voorbereidingsprocedure op grond van afdeling 3.4 Awb moet worden gevolgd.

[148]

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de visie van de regering op de gewenste inbouw van de Wet bodembescherming in de Omgevingswet.

Veel oude verontreinigingen zijn in de laatste jaren aangepakt. In convenanten met de andere overheden zijn afspraken gemaakt over de afronding van de aanpak van de grotere verontreinigingen. Voor de resterende lichtere verontreinigingen zal zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van algemene regels op grond van de Omgevingswet. Hierbij wordt voortgebouwd op de huidige praktijk met algemene regels voor

eenvoudige saneringen. De huidige algemene regels voor eenvoudige saneringen worden bovendien verbreed. Daardoor zal slechts in uitzonderingsgevallen een vergunning nodig zijn om activiteiten mogelijk te maken. Ook komt er meer ruimte voor het maken van lokale afwegingen, waarbij vanuit de functie die op die bodem gerealiseerd gaat worden, gekeken wordt naar de vereiste bodemkwaliteit. Daarbij zal de bescherming van kwetsbare functies gehandhaafd blijven.
Uitgangspunt van de Omgevingswet is dat de gemeente de taken en bevoegdheden krijgt voor de fysieke leefomgeving. Voor bodem zal dat ook gaan gelden. De gemeente krijgt de taak om daar waar dat nodig is aanvullende regels te stellen aan het gebruik van de bodem en voor het verlenen van de eventueel benodigde vergunningen. Daarnaast wordt de gemeente verantwoordelijk voor het handhaven van de regels. Hiermee komt de zorg voor de bodem bij hetzelfde bevoegde gezag te liggen als de zorg voor ruimtelijke ordening en bouwen. Dit vergroot de integratie van de verschillende beleidsterreinen en vergroot de mogelijkheid voor gericht lokaal beleid.
Voor het onderwerp bodem kan voor het overgrote deel gebruik worden gemaakt van de instrumenten in de Omgevingswet. Er is echter een beperkt aantal aanvullingen op het wettelijke stelsel van de Omgevingswet nodig om het nieuwe bodembeleid op het niveau van wet en uitvoeringsregelgeving adequaat te kunnen regelen. Deze aanvullingen worden opgenomen in de Aanvullingswet bodem. Deze aanvullingswet bodem zal naar verwachting in 2017 aan het parlement worden voorgelegd.
De aanvullingswet bodem gaat niets wijzigen aan de Omgevingswet met betrekking tot de toedeling van taken. De provincie krijgt volgens de Omgevingswet (artikel 2.18, eerste lid, onder c en d) de taak voor de kwaliteit van de grondwaterlichamen te zorgen. Deze provinciale taak is gelijk aan de taak die de provincie nu heeft volgens de Waterwet. De gemeente kan onder de Omgevingswet maatregelen nemen ter verbetering van de lokale grondwaterkwaliteit. Er is nog verdere uitwerking nodig van de uitvoering op het gebied van het grondwater, dit gebeurt in samenspraak met de bestuurlijke koepels. Mogelijk zal dit leiden tot nadere uitwerking in de uitvoeringsregelgeving.

[149]
De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering de signalen herkent, dat de lastenverlichting bij overgang van vergunningen naar algemene regels leidt tot lastenverzwaring in het geven van voorlichting over de toepassing van algemene regels en handhaving door bevoegde instanties, en of de regering bereid is hier nader onderzoek naar te (laten) doen.
De regering herkent de door de leden van de PvdA-fractie genoemde signalen. Het is een feit dat in het kader van de vergunningverlening ook een zekere mate van kennisoverdracht naar de initiatiefnemers plaatsvindt. Het ligt naar mening van de regering niet voor de hand om alleen daarom een vergunningprocedure te laten voortbestaan. Ook diegenen die aan de kennisoverdracht geen behoefte hebben, zouden dan met zowel administratieve lasten als proceduretijd worden geconfronteerd, voordat ze een activiteit kunnen starten. Het bieden van duidelijkheid aan initiatiefnemers over de geldende regels kan ook op andere wijze worden bereikt, waarbij het vergroten van de inzichtelijkheid van regels dat met de uitvoeringsregelgeving wordt beoogd een belangrijke rol speelt.
Wat betreft de effecten van overgang van vergunningen naar algemene regels voor de lasten die met handhaving samenhangen verwijst de regering naar het antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie over de verschuiving van controle vooraf naar handhaving achteraf en kosteneffecten daarvan voor gemeenten [107].
In het overleg met de decentrale overheden over de financiële effecten van de stelselherziening hebben deze onderwerpen de aandacht. Voor

zover deze effecten aanwezig zijn, hebben deze in belangrijke mate in de afgelopen 20 jaar al plaatsgevonden. De regering zal in het kader van de voorbereiding van de uitvoeringsregelgeving geen algemeen onderzoek doen naar deze problematiek, maar concreet op de in die uitvoeringsregelgeving voorgestelde verschuivingen en de effecten daarvan voor de bestuurlijke lasten ingaan. Zoals in de beantwoording van de vraag van de leden van de CDA-fractie [18] is aangegeven, betreft die verschuiving overigens voornamelijk activiteiten, waarvoor de Minister van Infrastructuur en Milieu bevoegd gezag is.

[150]
De leden van de fractie van de PvdA verwijzen naar de zorgen die door de DCMR milieudienst zijn geuit over de handhaving bij complexe bedrijven. Deze leden vragen de regering om toe te lichten hoe eenduidigheid ten aanzien van het bevoegd gezag bij deze complexe bedrijven kan worden bereikt en welke rol het begrip «magneetactiviteit» krijgt.
De regering wil graag benadrukken dat zij, net als de leden van de PvdA-fractie, groot belang hecht aan eenduidigheid bij de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving voor deze complexe bedrijven. Hierin voorziet het wetsvoorstel, in samenhang met de uitvoeringsregelgeving, op de volgende wijze:

- De complexe bedrijven, te weten zwaardere IPPC-installaties en Seveso-inrichtingen, zullen als één milieubelastende activiteit worden aangewezen waarbij voor het geheel een vergunningplicht geldt. Hierdoor kunnen de milieuaspecten in samenhang worden bekeken.
- Doordat de milieubelastende activiteit van complexe bedrijven bij AMvB zal worden aangewezen als «magneetactiviteit» is geregeld dat gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn als er één aanvraag wordt gedaan. De «magneetactiviteit» trekt als het ware als een magneet de bevoegdheden voor de overige vergunningplichtige activiteiten naar zich toe.
- Daarnaast zal bij AMvB ook worden geregeld dat voor deze bedrijven de «eens bevoegd gezag altijd bevoegd gezag»-regeling van toepassing is (artikel 5.13). Deze regeling zorgt er voor dat ook voor later ingediende aanvragen gedeputeerde staten voor alle vergunningen op de locatie bevoegd gezag zijn.
- Op grond van artikel 4.13 zal in de uitvoeringsregelgeving hetzelfde bevoegd gezag worden aangewezen voor de rijksregels als voor de omgevingsvergunning voor dezelfde activiteit.
- Gedeputeerde staten zijn daardoor bevoegd gezag voor de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving voor alle vergunningen op de locatie van de complexe bedrijven en bevoegd gezag voor de algemene rijksregels.
- Het Nederlandse begrip «inrichting» sluit niet aan bij begrippen in de EU-regelgeving die op deze bedrijven van toepassing zijn. Voor de begrenzing van de vergunningplicht zal in ieder geval voor deze bedrijven een-op-een worden aangesloten bij de Seveso-richtlijn en de richtlijn industriële emissies. Juist hierdoor worden onduidelijkheden voor de praktijk voorkomen.
- In samenhang met het wetsvoorstel VTH wordt geregeld dat de uitvoering van de VTH-taken voor deze complexe bedrijven worden verricht door zes regionale uitvoeringsdiensten, waaronder de DCMR.

Voor een meer gedetailleerde beantwoording over het begrip activiteit in relatie tot het begrip inrichting verwijst de regering naar de beantwoording van vergelijkbare vragen van de leden van de fracties van het CDA [30] en de SP [117].

[151]
De leden van de PvdA-fractie verzoeken de regering om duidelijkheid te verschaffen over het instrument «koepelvergunning» ten opzichte van het

«koepelconcept» en vragen of deze instrumenten onderscheidenlijk kunnen worden toegepast.
De betekenis van de «koepelvergunning» en het «koepelconcept» is toegelicht bij een vraag van de leden van de VVD-fractie [14], mede in verband met deze vraag van de leden van de PvdA-fractie. De regering merkt daarbij nog op dat het niet gaat om aparte wettelijke instrumenten. Het gaat hier om werkwijzen die in de praktijk zijn bedacht voor situaties waarin sprake is van een regulering van milieugevolgen van meerdere bedrijven, onder de paraplu van één vergunning of één gebiedsbenadering.

[152]
De leden van de fractie van de PvdA merken op dat de bestaande samenhang tussen vergunningverlening voor bouwactiviteiten en de milieuruimte die vergund wordt, met het wetsvoorstel lijkt te verdwijnen. Zij vragen de regering toe te lichten hoe zij in dit wetsvoorstel oprichting, bouw en ingebruikname van een activiteit of stelsel van activiteiten integraal en samenhangend laat beoordelen.
Naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA-fractie merkt de regering op dat de voorschriften die aan een omgevingsvergunning worden verbonden op elkaar moeten zijn afgestemd. Dit is een evident vereiste, omdat een besluit concludent moet zijn en niet innerlijk tegenstrijdig. In het wetsvoorstel is dit vastgelegd in artikel 2.1, waarop de regering ook is ingegaan bij een vraag van de leden van de VVD-fractie [2]. Daarnaast gaat het wetsvoorstel er tevens van uit dat een initiatiefnemer zelf bepaalt voor welke vergunningplichtige activiteiten hij een vergunning aanvraagt en wanneer hij dat doet. Dit is niet anders dan onder de Wabo. Daarbij heeft de aanvrager de keus om meerdere vergunningplichtige activiteiten tegelijk als één aanvraag in te dienen, of de aanvragen los en gespreid in de tijd te doen. Anders dan onder de Wabo voorziet het wetsvoorstel niet in een vereiste van onlosmakelijke samenhang. Dit is nader toegelicht bij een vraag van de leden van de GroenLinks-fractie [167]. Uiteraard heeft het wel belangrijke voordelen voor een aanvrager om vergunning voor twee of meer activiteiten gelijktijdig aan te vragen, omdat hij daarmee één besluit van één bestuursorgaan ontvangt dat ook integraal bevoegd gezag is voor toezicht en handhaving. Zonder dat sprake is van een dergelijke gelijktijdige meervoudige aanvraag is echter geen sprake van ongewenste gevolgen, omdat een handeling zoals het uitvoeren van een milieubelastende activiteit die tevens het gebruiken van een bouwwerk omvat, verboden blijft totdat een vergunning is verleend per vergunningplichtige activiteit. De toetsing van elk van die activiteiten blijft daarbij gebonden aan de eigen beoordelingsregels, zowel in het geval van een gelijktijdige aanvraag van meerdere activiteiten als van opeenvolgende aanvragen. Dit is in lijn met de huidige wetgeving en praktijk. Voor sommige gevallen zal in de uitvoeringsregelgeving bij de Omgevingswet worden voorzien in een relatief ruime omschrijving van de vergunningplichtige activiteit, zodat wordt geborgd dat voor deze activiteiten altijd sprake is van één bevoegd gezag voor vergunningverlening en eventuele voor de activiteit geldende algemene regels en voor toezicht en handhaving. Als één activiteit worden in ieder geval IPPC-installaties en Seveso-inrichtingen aangemerkt, vanwege de implementatie van Europeesrechtelijke verplichtingen of omdat dit wenselijk is vanwege de milieubelasting. De regering verwijst hierbij ook naar de beantwoording van twee vragen van de leden van de CDA-fractie [25 en 30]. Verder kent het wetsvoorstel in artikel 16.82 een grondslag waarmee voor aangewezen gevallen kan worden geborgd dat de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit niet eerder in werking treedt dan nadat een omgevingsvergunning voor een andere activiteit in werking is getreden. In voorkomende gevallen kan daarmee worden voorkomen dat er ondoelmatige situaties ontstaan.

[153]
De leden van de PvdA-fractie vragen naar de verhouding tussen de cyclus van de Balans van de Leefomgeving – die in het wetsvoorstel op vier jaar is gesteld – en de bestuurscyclus van vier jaar, als gevolg van de vierjaarlijkse verkiezingen. Zij vragen de regering om de afspraken over de Balans af te stemmen op de klassieke bestuursperiode van vier jaar, wat het mogelijk maakt programmering, uitvoeringsmaatregelen, monitoring en evaluatie en bijstelling van programma's binnen een bestuursperiode uit te voeren.
De beleidscyclus van het wetsvoorstel – het opstellen van een programma met maatregelen, monitoring en verslaglegging van de monitoringsresultaten, eventueel bijstellen van het programma – kan worden uitgevoerd binnen een periode van vier jaar als het desbetreffende onderwerp dat vergt en dat aansluit bij de fase van de beleidscyclus waarin het onderwerp zich bevindt. De Balans van de Leefomgeving heeft een enigszins andere functie. In het wetsvoorstel is de taak om de Balans van de Leefomgeving op te stellen geplaatst in afdeling 20.4 met het opschrift «Evaluatie». Dat benadrukt het meer beschouwende karakter van de balans. De Balans van de Leefomgeving is gericht op de evaluatie van de inzet van beleidsinstrumenten, waaronder regelgeving. Bekeken wordt in hoeverre de ingezette instrumenten bijdragen aan het aanpakken van de opgaven en realiseren van de beleidsdoelstellingen op het gebied van de fysieke leefomgeving. De verschillende beleidsonderwerpen die in de balans behandeld worden bevinden zich niet dezelfde fase van de beleidscyclus. Alleen al daarom zal synchronisatie van de Balans van de Leefomgeving met de beleidscyclus nooit volledig kunnen plaatsvinden. Daarnaast is er nog een praktisch argument tegen synchronisatie van de cycli: de bestuurscycli van de verschillende bestuurslagen lopen niet parallel (behalve die van de provincies en waterschappen) en op nationaal niveau wordt de regelmaat van de cyclus soms onderbroken door vervroegde verkiezingen.

[154]
De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering of zij het onwenselijk vindt dat de verplichting om een toetsingsadvies uit te brengen alleen geldt voor plan-mer en niet voor project-mer.
De regering heeft er in het wetsvoorstel bewust voor gekozen om het oordeel of een toetsingsadvies nodig is bij project-mer over te laten aan het bevoegd gezag. Zij deelt dus niet het standpunt van deze leden dat een verplichting gewenst zou zijn. In de visie van de regering is het bevoegd gezag primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van een besluit dat het neemt en is het dus ook zijn verantwoordelijkheid of de informatie die daaraan ten grondslag ligt, zoals het MER, volledig en juist is. Vooral bij projecten vanwege provinciaal of nationaal belang die door deze leden worden genoemd, zal het bevoegd gezag over het algemeen meer ervaring hebben met de projecten om de kwaliteit van het MER te kunnen beoordelen. Een facultatief toetsingsadvies benadrukt dus de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Om die reden is in het wetsvoorstel het toetsingsadvies bij project-mer niet meer de standaard maar wordt de noodzaak van het inwinnen van een toetsingsadvies overgelaten aan de beoordeling van het bevoegd gezag. Ook uit de voortgangsrapportage van de Crisis- en herstelwet[49] blijkt dat met deze mogelijkheid, die in de huidige regelgeving al geboden wordt voor sommige projecten, verstandig wordt omgegaan. Voor de plan-mer is wel voorzien in een systeem van onafhankelijke kwaliteitsborging. Voor een toelichting hierop wordt verwezen naar de beantwoording van een vraag van de leden van de D66-fractie [45]. Daarnaast benadrukt de regering dat zowel voor de plan-mer als de project-mer alle redelijke alternatieven moeten worden

[49] Kamerstukken II 2012/13, 32 127, nr. 170, bijlage.

beschreven. Daarmee is ook geborgd dat alle milieugevolgen meewegen in de besluitvorming.

[155]

De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering of participatie in de Omgevingswet ook betrekking kan hebben op alternatieven. Naar hun mening wordt de kwaliteit van de milieu-informatie in een MER vergroot, door belanghebbenden in een vroeg stadium te vragen hun inbreng te leveren.

De regering deelt de visie van deze leden dat participatie zeker betrekking kan hebben op de alternatieven. In die visie van de regering moet participatie niet specifiek geregeld worden voor de mer, maar voor de procedure van het besluit. Dat levert niet alleen informatie op voor het MER, maar ook voor andere aspecten die van belang zijn voor het besluit. Door participatie niet specifiek aan mer te verbinden, wordt participatie niet op voorhand beperkt tot alleen bepaalde onderwerpen waarvoor een MER wordt opgesteld. Ook voor andere belangen dan alleen milieueffecten kan vroegtijdige participatie belangrijk zijn. De informatie die hieruit wordt verkregen, is ook van belang voor het MER, zoals voor de vraag welke alternatieven moeten worden beschouwd. Hiermee kan worden voorkomen dat het bestuursorgaan pas bij het ontwerpbesluit tot de conclusie komt dat ten onrechte alternatieven niet in beschouwing zijn genomen. In antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie [65] is beschreven op welke wijze vroegtijdige participatie in het wetsvoorstel wordt geborgd.

De regering is het dus eens met de leden van de PvdA-fractie dat vroegtijdige participatie, ook over het MER, de kwaliteit kan vergroten. Dit is ook terug te vinden in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 184) en in de nota naar aanleiding van het nader verslag (blz. 64), waar de regering nader op de relatie tussen participatie en mer is ingegaan. In de nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven dat vroegtijdige betrokkenheid ook inhoudt dat derden bij het voornemen van een mer-(beoordelings)plichtig project betrokken kunnen worden bij onderwerpen die betrekking hebben op het reikwijdte en detailniveau, zoals de te onderzoeken alternatieven.

[156]

De leden van de PvdA-fractie vragen de visie van de regering op het schrappen van de evaluatie bij project-mer in vergelijking met de verplichte evaluatie bij de plan-mer.

Allereerst merkt de regering op dat de evaluatie bij de project-mer door monitoring niet geschrapt zal worden. Bij de implementatie van de herziene mer-richtlijn zal worden voorzien in een specifieke regeling van project-evaluatie door monitoring van project-mer-plichtige projecten. Zie hiervoor het wetsvoorstel Implementatie herziening mer-richtlijn (34 287) dat op 22 september 2015 aan de Tweede Kamer is aangeboden. Via de Invoeringswet Omgevingswet zal deze regeling ook in de Omgevingswet opgenomen worden. Voor plan-mer geldt een generieke monitoringsverplichting. De reden dat de regering vooral inzet op evaluatie door monitoring bij plan-mer houdt allereerst verband met het doel van monitoring om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving vast te stellen en ten tweede met de bijdrage die monitoring kan leveren aan de beperking van onderzoekslasten.

Het doel van monitoring is om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving vast te stellen. Monitoring is een onderdeel van de beleidscyclus die ten grondslag ligt aan de Omgevingswet. Door monitoring kan worden vastgesteld wat de staat of de kwaliteit van de fysieke leefomgeving is, waarna zonodig kan worden bijgestuurd als deze onvoldoende is.

De beleidscyclus sluit aan bij evaluatie door monitoring in het kader van plan-mer. Het gaat bij de plan-mer immers om gebieden. Verplichte

monitoring sluit wat betreft niveau en doelstelling goed aan bij de Omgevingswet en is bovendien verplicht vanuit de smb-richtlijn. De monitoring van mer-plichtige projecten kan maar deels bijdragen aan het doel om zicht te krijgen op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. In het gebied waar een project wordt uitgevoerd zullen zich ook los van het project ontwikkelingen voordoen. Het kan bijvoorbeeld gaan om andere activiteiten in de fysieke leefomgeving of maatregelen om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te beschermen. Een project kan daarom meestal niet afzonderlijk worden beschouwd, maar slechts in samenhang met het gebied waarin het wordt uitgevoerd. Om die reden is evaluatie van mer vooral gekoppeld aan een gebied en daarmee aan plan-mer.
De bijdrage van monitoring van projecten ter beperking van onderzoeks-lasten ligt bij de combinatie van het gebruik van vuistregels vooraf met een oplevertoets achteraf. In paragraaf 9.1.7 van de nota naar aanleiding van het verslag is toegelicht dat de oplevertoets geen generieke regeling heeft gekregen in het wetsvoorstel, omdat het doel van de bestaande oplevertoets wordt overgenomen door de monitoring in de beleidscyclus. Wel wordt bij de voorbereiding van het Besluit kwaliteit leefomgeving nader bekeken of een specifieke oplevertoets ingesteld kan worden als dat gecombineerd kan worden met vermindering van de onderzoekslasten voor de initiatiefnemers aan de voorkant van het proces door het rekenen met vuistregels. Op dit moment wordt gedacht aan een facultatieve oplevertoets, als het bevoegd gezag en de initiatiefnemer er beide mee instemmen.

[157]
Volgens de leden van de PvdA-fractie kunnen maatregelen achter de hand ook al worden bepaald op het moment dat het plan wordt vastgesteld, terwijl de memorie van toelichting juist aangeeft dat hiervoor monitoring bedoeld is. Deze leden vragen of het vastleggen van maatregelen in een plan of programma naar het oordeel van de regering zou passen in het wetsvoorstel voor een plan-mer-plichtig plan in de situatie dat ruimtelijke ontwikkelingen organisch tot stand komen.
De verplichting tot monitoring bij de plan-mer zal worden opgenomen in het voorgenomen Omgevingsbesluit. De inhoud van die bepaling sluit aan bij de smb-richtlijn, die bepaalt dat monitoring van aanzienlijke milieuef-fecten verplicht is en dat zo nodig passende herstellende maatregelen genomen worden. De regering deelt het standpunt van deze leden dat het zeker gewenst kan zijn om bij organische gebiedsontwikkelingen maatregelen van te voren op te nemen in het plan of programma. Of het gewenst is dat deze passende maatregelen al in het plan of programma worden opgenomen hangt af van de specifieke situatie. Om die reden kan dat het beste per plan of programma worden bepaald.
Bij organische gebiedsontwikkeling, gefaciliteerd door een omgevingsplan, kan het bestuursorgaan sturen door middel van randvoorwaarden. Die randvoorwaarden kunnen zijn vastgelegd in een omgevingsplan. Met die randvoorwaarden kunnen ongewenste effecten van de ontwikkeling op de fysieke leefomgeving worden voorkomen. Als op voorhand duidelijk is dat de organische ontwikkeling van een gebied alleen tot stand kan komen als gebruiksruimte wordt vergroot, kan dit op twee manieren worden bereikt. (Voor een definitie van gebruiksruimte wordt verwezen naar de beantwoording van een vraag van de leden van de VVD-fractie [14]).
Ten eerste kan dit door bij vaststelling van het omgevingsplan tevens de inzet van passende herstellende maatregelen vast te leggen. De inzet van maatregelen loopt dan gelijke pas met de ontwikkeling van het gebied.
Ten tweede kan het bestuursorgaan er voor kiezen om vooraf gebruiks-ruimte vrij te spelen. De keuze voor zo’n aanpak dient zich aan als het publieke belang van de organische ontwikkeling van een gebied aanwezig is, maar de gebruiksruimte te beperkt is voor enige vorm van ontwik-

keling. Het gebied zit dan «op slot». Dan kan tevens een programma, met bijbehorend pakket aan maatregelen, worden ingezet, zodat ruimte wordt gecreëerd voor organische ontwikkeling.
Het bestuursorgaan kan kiezen voor de eerste of tweede variant of een combinatie daarvan. Die keuze zal afhangen van de mate waarin vooraf gebruiksruimte moet worden gecreëerd en het belang dat aan de organische gebiedsontwikkeling wordt gehecht.
Het op voorhand opnemen van de maatregelen is ook denkbaar als een bestuursorgaan een programma vaststelt met het oog op het voldoen aan een omgevingswaarde. Een dergelijk programma bevat immers een pakket met beleids- of beheersmaatregelen om alsnog aan die waarde te voldoen. Een dergelijk programma moet bovendien worden bijgesteld als blijkt dat niet aan de omgevingswaarde wordt voldaan, bijvoorbeeld door het toevoegen van extra maatregelen omdat de maatregelen bij nader inzien niet uitvoerbaar blijken te zijn of onvoldoende effect sorteren. De keuze voor het opnemen van bepaalde maatregelen in een programma – en nog niet opnemen van eventuele andere mogelijke maatregelen – is overigens in hoge mate een politieke keuze.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

[158]
De leden van de fractie van GroenLinks stellen diverse vragen over de keuze om de inhoudelijke normstelling te bundelen in vier AMvB's. Zij vinden dat het weinig recht doet aan de medewetgevende rol van het parlement omdat bij vaststelling van een AMvB het medebeslissingsrecht voor de Tweede Kamer ontbreekt en er geen mogelijkheid is om amendementen in te dienen. Ook is volgens deze leden de procedure voor een AMvB minder diepgaand en beperkt in tijd, waardoor de kwaliteit van besluitvorming minder geborgd is.
Het klopt dat de procedure van de totstandkoming van een AMvB verschilt van de procedure van een formele wet. De regering onderschrijft echter niet de stelling dat de kwaliteit van de besluitvorming minder geborgd is. De totstandkoming van een AMvB kent een uitgebreide en zorgvuldige procedure, die voor de AMvB's op grond van de Omgevingswet met enkele bijzondere extra waarborgen is omkleed. Zo is in het wetsvoorstel een verplichting opgenomen tot publieksparticipatie. Dit betekent dat eenieder over het ontwerp van een AMvB zienswijzen kan indienen. Daarnaast is een voorhangprocedure opgenomen bij beide kamers der Staten-Generaal. Bij de Tweede Kamerbehandeling van het wetsvoorstel is bij amendement een zware voorhangprocedure opgenomen voor de vaststelling van omgevingswaarden. Bij de beantwoording van de vragen van de leden van de SP-fractie [95] is beschreven op welke wijze het parlement invloed en controle kan uitoefenen, met inbegrip van het doen van wijzigingsvoorstellen. Het parlement is op deze manier ook vroegtijdig betrokken bij de inhoudelijke normering van de fysieke leefomgeving, zowel bij de eerste vaststelling van een AMvB als bij latere wijzigingen daarvan. Dit zijn extra waarborgen ten opzichte van een normale totstandkomingsprocedure van een AMvB. Met deze bijzondere extra waarborgen voor de voorbereiding van AMvB's is gewaarborgd dat er een brede maatschappelijke discussie en een openbaar debat over de voorgestelde normen kan plaatsvinden. Vervolgens wordt het ontwerp van (een wijziging van) een AMvB voor advisering aan de Afdeling advisering van de Raad van State voorgelegd. De inhoudelijke en juridische kwaliteitseisen verschillen niet van normstelling in formele wetgeving. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State zal scherp op de kwaliteit en rechtsstatelijkheid van de regels toezien. Hoewel de procedure dus verschilt, zijn er diverse waarborgen voor de kwaliteit van de besluitvorming.

[159]
De vraag van deze leden over de relatie tussen de voorhangprocedure en delegatie van regelgevende bevoegdheid is hiervoor beantwoord tezamen met een vergelijkbare vraag van de leden van de SP-fractie [96].

[160]
De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering te reageren op de opmerking dat van het opnemen van uitgangspunten en toetsingskaders in de wet een ordenende en harmoniserende werking uitgaat. Zij vragen of opnemen in de wet zou bijdragen aan de kenbaarheid, rechtszekerheid en snelheid.
Het in de regelgeving opnemen van uitgangspunten en geharmoniseerde toetsingskaders heeft een ordenende en harmoniserende werking op de besluitvorming, bijvoorbeeld vergunningverlening. Ook kan het vooraf in de regelgeving vastleggen van toetsingskaders de kenbaarheid en rechtszekerheid voor gebruikers (zowel aanvragers als vergunningverleners) vergroten. Dat geldt ook voor de snelheid waarmee op aanvragen kan worden beslist. Dit effect is echter niet voorbehouden aan regulering op wetsniveau, het kan evenzeer worden bereikt door regulering op het niveau van een AMvB. Bij AMvB gestelde normen zullen aan dezelfde inhoudelijke of juridische kwaliteitseisen moeten voldoen. Ook zijn er geen verschillen in rechtsgevolgen voor de gebruikers. De normen zijn in gelijke mate bindend als de wet.

[161]
De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering of zij bereid is in de wet te regelen dat voor alle aspecten van omgevingskwaliteit omgevingswaarden vastgesteld moeten worden.
De vraag van de leden van de GroenLinks-fractie is voor de regering aanleiding om te beklemtonen dat er een bewuste keuze aan ten grondslag ligt dat op wetsniveau niet voor alle aspecten van omgevingskwaliteit omgevingswaarden zijn vereist. De omgevingskwaliteit is een breed begrip. Hierbij is te denken aan stedenbouwkundige kwaliteit, architectonische kwaliteit, bouwkundige kwaliteit, landschappelijke kwaliteit, enzovoort. Voor lang niet alle aspecten van deze omgevingskwaliteit zijn omgevingswaarden vast te stellen. Een omgevingswaarde is een generiek gestelde regel, waarin een bepaald doel voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan op meetbare of berekenbare wijze wordt vastgelegd. Omgevingswaarden kunnen dus worden ingezet als het wenselijk en mogelijk is om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving uit te drukken in objectieve termen, om de gewenste staat, de toelaatbare belasting door activiteiten en de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen mee te duiden. Kenmerkend is tevens dat burgers of bedrijven niet in strijd met een omgevingswaarde kunnen handelen en die waarde dus ook niet kunnen overtreden. Het niet behalen van een kwaliteitsdoel dat in een omgevingswaarde is neergelegd, leidt er toe dat in beginsel het college van burgemeester en wethouders, of soms een ander aangewezen bestuursorgaan, de plicht heeft om door middel van een programma tot maatregelen te komen die er op gericht zijn de omgevingswaarde alsnog te behalen. Naast de mogelijkheid van het vaststellen van een omgevingswaarde voorziet het wetsvoorstel in diverse andere mogelijkheden om doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken. In veel gevallen betreft dat regels gericht op het voorkomen van belasting door een bron. Ook kan gedacht worden aan een beleidsaanpak om te sturen op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, via de omgevingsvisie en programma's, zonder dat sprake is van de vaststelling van juridisch bindende regels. Er zijn aldus uiteenlopende bestuurlijke en juridische instrumenten beschikbaar om de omgevingskwaliteit te bevorderen en te borgen.

[162]
De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering bereid is om de belangrijkste omgevingswaarden of normen in de wet op te nemen, in ieder geval de normen die nu ook in de wet geregeld zijn, zoals die voor luchtkwaliteit, waterkwaliteit, geluidhinder, veiligheid primaire waterkeringen enzovoort.
Voor de beantwoording van deze vraag is het van belang te benadrukken dat het wetsvoorstel uitgaat van de gelijkwaardigheid en complementariteit van omgevingswaarden. Er is binnen het stelsel geen hiërarchie of onderscheid in belangrijke en niet belangrijke omgevingswaarden. Alle omgevingswaarden worden daarom op hetzelfde niveau geregeld. Dat is nu niet het geval. Zo worden de door de leden genoemde waterkwaliteitseisen op dit moment ook niet bij wet, maar bij AMvB geregeld. De stelselherziening beoogt aan die verschillen en versnippering een einde te maken. Bij de keuze tussen het niveau van de wet en de AMvB is ter bevordering van de toegankelijkheid voor de gebruiker en het belang van tijdige omzetting van Europese en internationale verplichtingen, gekozen voor bundeling op AMvB-niveau. Dit is vervolgens – mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en behandeling in de Tweede Kamer – met verschillende waarborgen omkleed, zowel inhoudelijk als procedureel (zware voorhangprocedure)[50]. Daarmee is de sturing door wet en parlement versterkt. Tegelijk wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan het bereiken van de beoogde vereenvoudiging en harmonisatie van regels en het aanbrengen van meer samenhang binnen het omgevingsrecht. Zie in dit verband ook het antwoord op een vervolgvraag van deze leden [166].

[163]
De leden van de GroenLinks-fractie willen weten of de regering bereid is om voor de omgevingswaarden of normen die niet in de wet worden geregeld, wel in de wet te regelen welke bestuurslaag de desbetreffende omgevingswaarden dient vast te stellen.
In antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie merkt de regering het volgende op. In het antwoord op de vorige vraag heeft de regering toegelicht waarom het niet wenselijk is om in de Omgevingswet zelf omgevingswaarden op te nemen. Wel zijn in het wetsvoorstel de onderwerpen genoemd waarvoor in elk geval de provincie (zie artikel 2.13) en het Rijk (zie artikel 2.15) omgevingswaarden moeten vaststellen. De regering acht het niet mogelijk om in de Omgevingswet een regeling te treffen die bestuursorganen verplicht om omgevingswaarden te stellen voor onderwerpen die niet in het wetsvoorstel zijn aangegeven. Zoals ook is aangegeven in het antwoord op een voorgaande vraag van deze leden [161] zijn omgevingswaarden niet het enige juridische middel om beleidsdoelstellingen te bereiken. De keuze van de meest geëigende bevoegdheden wordt zoveel mogelijk overgelaten aan de politieke besluitvorming binnen de verantwoordelijke overheidslaag, zoals ook is beoogd met de subsidiariteitscriteria van artikel 2.3 van het wetsvoorstel.
Ook vragen de leden van de GroenLinks-fractie of de regering bereid is in de wet de doorwerking van de omgevingswaarden tussen de verschillende bestuursorganen zodanig te regelen dat de doorwerking daarvan helder is.
In antwoord op die vraag wijst de regering op artikel 2.11 van het wetsvoorstel. Daarin is reeds op wettelijk niveau geregeld dat het gemeenten in beginsel vrij staat hun beleidsambities vast te leggen in omgevingswaarden, tenzij het gaat om een aanvulling op of afwijking van omgevingswaarden die bij omgevingsverordening of bij AMvB zijn vastgesteld. In laatstgenoemd geval moet bij de omgevingsverordening of

---

[50] Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 167.

de maatregel bepaald zijn in hoeverre de gemeente kan aanvullen of afwijken. Voor praktische voorbeelden hiervan verwijst de regering naar het antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie over decentrale omgevingswaarden [28]. Ten aanzien van de doorwerking van omgevingswaarden tussen bestuursorganen merkt de regering op dat in beginsel omgevingswaarden niet doorwerken naar besluiten. Het is veelal niet nodig een dergelijke juridische koppeling te maken tussen een omgevingswaarde en een besluit van een bestuursorgaan in een concreet geval. De omgevingswaarde werkt eventueel wel op indirecte wijze door in besluiten, bijvoorbeeld als de waarde nader is uitgewerkt tot een norm die een maximum stelt aan de belasting van de fysieke leefomgeving door bepaalde activiteiten op bepaalde locaties. Ook kan de omgevingswaarde richtinggevend zijn voor het bepalen van de inhoud van een omgevingsvisie of van een programma zoals bedoeld in artikel 3.10 van het wetsvoorstel. De regering brengt hierbij onder de aandacht dat de omgevingswaarden alleen kunnen worden vastgesteld voor onderdelen van de fysieke leefomgeving waarvoor het vaststellend bestuursorgaan zelf verantwoordelijkheden draagt en bevoegdheden heeft. Voor zover de provincie of het Rijk een bepaalde inzet van een gemeente verwachten bij het uitoefenen van bepaalde gemeentelijke bevoegdheden, om te voldoen aan een door de provincie of het Rijk gestelde omgevingswaarde, kan dat op basis van artikel 2.22 of 2.24, met inachtneming van artikel 2.3 van het wetsvoorstel, worden geregeld met een instructieregel in een AMvB of omgevingsverordening. Ook kan op basis van artikel 5.18 of 5.19 gekozen worden voor een uitwerking in een beoordelingsregel over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning.

[164]
De leden van de GroenLinks-fractie willen weten of de regering bereid is in de wet de doorwerking van de programmatische aanpak te regelen. Onder verwijzing naar het antwoord op de voorgaande vraag merkt de regering op dat op grond van artikel 3.15 van het wetsvoorstel al wordt geregeld welke bestuurslaag een besluit kan nemen vanwege een programmatische aanpak. In dat artikel staat dat bij omgevingsplan, omgevingsverordening of AMvB kan worden bepaald dat een programmatische aanpak wordt gevolgd voor omgevingswaarden of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving. Op grond van artikel 3.16 moet in het omgevingsplan, de omgevingsverordening of een AMvB worden bepaald hoe de omgevingswaarde of andere doelstelling uit het programma betrokken wordt bij de uitoefening van taken en bevoegdheden. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om de verlening van vergunningen. Verder is in artikel 3.18 van het wetsvoorstel geregeld hoe de programmatische aanpak doorwerkt voor andere bestuursorganen wat betreft de uitvoering van maatregelen. De bestuursorganen die daarvoor in het programma zijn aangewezen, moeten zorgen voor de tijdige uitvoering van de maatregelen uit het programma. Deze verplichting geldt als die bestuursorganen hebben ingestemd met de maatregelen, of als dat volgt uit de regels en instructies in een AMvB of omgevingsverordening. Een nadere wettelijke regeling van deze doorwerking acht de regering niet nodig.

[165]
De leden van de fractie van GroenLinks vinden de zware voorhangprocedure een verbetering. Ze vragen echter ook of deze procedure het risico op vertraging en inefficiënte besluitvorming met zich meebrengt.
De regering ziet dit risico echter juist ontstaan als gekozen zou worden voor het systematisch verankeren van alle omgevingswaarden en andere normen in de wet in formele zin, omdat dan bijvoorbeeld wijzigingen van EU-regelgeving een wetswijziging zouden vergen. Dat leidt tot het risico dat implementatie niet tijdig gebeurt.

[166]
De leden vragen ook waarom de beoordelingsregels voor vergunningverlening niet in de wet zijn opgenomen. Ook hier vragen zij of regeling bij wet zou bijdragen aan de kenbaarheid, rechtszekerheid en snelheid. Deze leden vragen een reactie op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State op dit punt.
Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn de grondslagen voor de regulering van toetsingskaders begrensd en inhoudelijk aangevuld. Dit is destijds beschreven in het nader rapport. Hierover merken de onderzoekers van de RUG in hun onderzoek[51] op: *«Aan deze wijze van regulering ligt de principiële keuze van de regering ten grondslag om de inzichtelijkheid te vergroten en de vereenvoudiging van het omgevingsrecht ook te zoeken in het bundelen van de toetsingskaders op AMvB-niveau, zodat de gelaagdheid van de normenstructuur afneemt. De keuze van de regering om de delegatiegrondslag gedetailleerd vast te leggen en gelijktijdig toch niet het toetsingskader zelf in de wet neer te leggen, lijkt de kool en de geit te sparen; aan het advies van de Raad van State is, zonder het uitdrukkelijk op te volgen, (gedeeltelijk) tegemoetgekomen, terwijl de doelstelling om een inzichtelijk, volledig toetsingskader bij AMvB vast te stellen eveneens kan worden behaald. De waarborg van de advisering door de Raad van State blijft daarmee in stand en de voorhangprocedure garandeert bovendien een zekere mate van betrokkenheid van de Tweede Kamer» (blz. 106)*.
Zoals ook is geschetst in de nota naar aanleiding van het nader verslag geeft dit goed weer welke balans is gezocht bij de verwerking van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. De toetsingskaders zijn in de huidige regelgeving verspreid over diverse wetten en AMvB's. Met de stelselherziening wordt voorzien in een gebundelde en inzichtelijke regeling. Daarbij worden ook de belangen gediend van kenbaarheid, rechtszekerheid en snelheid bij de beoordeling van vergunningaanvragen. Dit geldt evenzeer voor regeling bij AMvB als op wetsniveau. De beoordelingsregels kunnen dan ook niet «zonder discussie in het parlement worden gewijzigd». Met de verplichte publieksparticipatie en voorhangprocedure is de parlementaire betrokkenheid gewaarborgd, zodat er een openbaar debat over kan worden gevoerd.

[167]
De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom het vereiste van gelijktijdige indiening van onlosmakelijk verbonden activiteiten niet langer in het wetsvoorstel is opgenomen. Zij vragen zich af hoe dan een integrale beoordeling van de activiteiten is geborgd.
Van onlosmakelijke samenhang is sprake als de activiteiten zien op dezelfde handeling. Het criterium van de onlosmakelijkheid is neergelegd in artikel 2.7 Wabo. Het gaat dan om een activiteit die tegelijkertijd ook aangemerkt moet worden als een andere activiteit als omschreven in de artikelen 2.1 en 2.2. van de Wabo. Een voorbeeld is het bouwen van een stal voor het houden van dieren. Zo'n handeling betreft een bouwactiviteit en een milieubelastende activiteit. Allereerst merkt de regering op dat het vereiste van gelijktijdige indiening van een vergunningaanvraag voor onlosmakelijke activiteiten in de huidige regelgeving niet gericht is op een integrale afweging van alle betrokken belangen van de fysieke leefomgeving. Net als in de Wabo is in het wetsvoorstel gekozen om de verschillende beoordelingsregels voor vergunningplichtige activiteiten niet te vervangen door één heel algemeen te benoemen belang of beoordelingskader. De beoordelingsregels blijven dus per activiteit verschillen. Dit is nader toegelicht bij de beantwoording van een vraag van de leden van de VVD-fractie [2].

---

[51] Het wetsvoorstel Omgevingswet: Een onderzoek naar de reactie van de regering naar aanleiding van het advies van de Raad van State. Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 14.

Het vereiste van gelijktijdige indiening van de aanvragen in de Wabo houdt verband met de wens om consequenties van de ene activiteit voor de andere activiteit in samenhang te zien, binnen het systeem van per activiteit gescheiden beoordelingsregels. Bijvoorbeeld om daarmee te voorkomen dat het bouwwerk niet voldoet aan de milieueisen voor een stal, of dat wordt gebouwd zonder vergunning. Dit belang blijft overeind, maar kan geborgd worden door de verantwoordelijkheid daarvoor te leggen bij de initiatiefnemer. De initiatiefnemer is er zelf verantwoordelijk voor dat hij voldoet aan de gestelde algemene regels voor activiteiten en beschikt over de vereiste omgevingsvergunningen. Deze verantwoordelijkheid verschilt niet wezenlijk van het huidige recht. In het huidige recht zijn voor veel activiteiten slechts algemene regels van toepassing. Voor deze activiteiten wordt dus geen vergunningaanvraag ingediend. Daarnaast zijn er situaties waar een vergunningplicht geldt en algemene regels van toepassing zijn. In het huidige recht en onder het stelsel van de Omgevingswet geldt dat de initiatiefnemers aan de daarvoor gestelde algemene regels moet voldoen en over de vereiste vergunningen moet beschikken. Zo gelden nu voor het bouwen van bijvoorbeeld een stal voor het houden van dieren ook eisen op grond van bijvoorbeeld het bestemmingsplan, op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer en mogelijk op grond van de waterschapsverordening. Aan alle daarvoor geldende regels moet worden voldaan. Daarbij wordt de initiatiefnemer ondersteund door het bevoegd gezag. Het is wenselijk dat een initiatiefnemer en het bevoegd gezag in een vroeg stadium overleg hebben over de consequenties van de volgorde waarin activiteiten worden aangevraagd. Zo kan bijvoorbeeld besproken worden of de milieubelastende activiteit eisen stelt aan de bouwkundige voorzieningen.
Door het afschaffen van het vereiste van gelijktijdige indiening bepaalt niet langer de wetgever, maar de initiatiefnemer de volgorde van behandeling. Welke volgorde van aanvraag om vergunning voor activiteiten het meest gewenst is, verschilt van project tot project. Soms kan een gelijktijdige aanvraag van activiteiten wenselijk zijn. Soms is juist een afzonderlijke aanvraag noodzakelijk omdat pas een zinvolle aanvraag voor een bepaalde activiteit gedaan kan worden als bekend is hoe de beslissing luidt op een aanvraag voor een andere activiteit. Dat kan zich bijvoorbeeld bij een bouwactiviteit voordoen, waarbij de uitvoering van het bouwplan deels afhankelijk is van de eisen die voortvloeien uit de beoordeling van de milieubelastende activiteit. Andere redenen voor aanvragers om de vergunningverlening voor verschillende activiteiten in tijd te willen faseren zijn het zeker stellen van de financiering en het optimaal aansluiten van het proces van vergunningverlening op de voortgang van de projectontwikkeling en de realisering. Met het loslaten van het vereiste van gelijktijdige indiening van onlosmakelijke activiteiten is ook niet langer een ingewikkeld systeem van procedurele fasering noodzakelijk. Het stelsel is hiermee eenvoudiger geworden en voorkomt ook onnodige kosten voor de initiatiefnemer.
De stelselherziening zorgt voor meer samenhang binnen de vergunning, binnen het systeem van specifieke beoordelingsregels. Daartoe worden in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving alle toetsingskaders op één niveau en afgestemd bij elkaar gebracht. Daarbij wordt de formulering van verleningsgronden geüniformeerd. Dit draagt bij aan de inzichtelijkheid. Daarnaast volgt uit artikel 2.1 van het wetsvoorstel een verplichting voor het bevoegd gezag om de voorschriften die aan de omgevingsvergunning worden verbonden op elkaar af moet stemmen. Dit zorgt er voor dat vergunninghouders niet met tegenstrijdige voorschriften worden geconfronteerd. Voor een integrale afweging van alle betrokken belangen in de fysieke leefomgeving kent het wetsvoorstel andere instrumenten, zoals de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Zo spelen milieubelangen een belangrijke rol bij de evenwichtige toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan.

[168]
De leden van de GroenLinks-fractie stellen dat in huidige wetgeving is uitgegaan van de «nee, tenzij»-benadering en vragen of deze benadering ook in de AMvB's leidend zal zijn.
De Omgevingswet stimuleert de bevoegde instanties om het initiatief centraal te stellen en niet elk van de belangen los te zien. Maar dat gaat niet zover dat er voor alles een «ja, mits»-benadering zal gelden. De huidige wetgeving op het gebied van het omgevingsrecht kent gevarieerde regimes voor verschillende activiteiten en situaties en ook in het nieuwe stelsel blijft variatie in regimes bestaan. Waar gebruik wordt gemaakt van algemene regels – nu al de praktijk voor de grote meerderheid van de milieubelastende activiteiten – kan dat als «ja, mits» gekenschetst worden. Ook bij de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit geldt al lange tijd een «ja, mits»-regime: de vergunning wordt verleend, mits voldaan wordt aan de gestelde regels van (nu) het Bouwbesluit 2012. Bij alle andere vergunningplichtige activiteiten zal steeds worden beoordeeld of verlening in overeenstemming is met het oogmerk waarvoor de vergunning is ingesteld, wat als «nee, tenzij» gekenschetst zou kunnen worden.

[169]
De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering in te gaan op de adviezen van de Raad van State over waarborgen in de wet ten aanzien van de flexibiliseringsinstrumenten, zoals de experimenteerbepaling.
De Afdeling advisering van de Raad van State heeft de regering geadviseerd dat het voorstel materiële en procedurele waarborgen zou moeten omvatten die de zorgvuldige toepassing van afwijkingsmogelijkheden garanderen. De regering onderschrijft het belang van dergelijke waarborgen. De flexibiliteitsbepalingen in het wetsvoorstel zijn steeds bedoeld om de doelen van de wet te dienen – dus om de fysieke leefomgeving goed te beschermen en doelmatig te benutten. Ze bieden – vooral – de decentrale overheden ruimte om rekening te houden met lokale omstandigheden en ontwikkelingen. Tegelijkertijd moet het doelbereik van landelijke regels niet in gevaar komen door de flexibiliteit. Een belangrijke procedurele waarborg is ingebouwd in basisstructuur van het wetsvoorstel en de Awb: de toepassing van een flexibiliteitsbepaling leidt steeds tot een voor de rechter toetsbaar besluit of gebeurt door de gekozen volksvertegenwoordigers bij een gemeente, waterschap of provincie. De Awb vereist dat een besluit wordt gemotiveerd en het spreekt voor zich dat in een motivering niet voorbij kan worden gegaan aan de beslissing om af te wijken van landelijk geldende regels. In de regeling voor gelijkwaardigheid bleek een procedurele waarborg nog te ontbreken in de versie van het wetsvoorstel die voor advies is voorgelegd aan de Afdeling. Voorafgaand aan de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer is geregeld dat de toepassing van een gelijkwaardige maatregel in beginsel voorafgaande toestemming van het bevoegd gezag vereist (artikel 4.7, eerste lid).
Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn toen ook materiële waarborgen toegevoegd aan de regels over maatwerkvoorschriften en maatwerkregels en de experimenteerbepaling. De oogmerken voor het geven van dergelijke voorschriften en regels moeten gelijk zijn aan de oogmerken van de algemene regels waarvan ze afwijken (artikel 4.5, eerste lid, tweede volzin en artikel 4.6, tweede lid, tweede volzin). Daarmee is de materiële sturing van de wet op de toepassing van flexibiliteitsbepalingen bij algemene regels fors versterkt.
Ook aan de experimenteerbepaling (artikel 23.3) zijn naar aanleiding van het advies van de Afdeling enkele materiële en procedurele waarborgen toegevoegd. Zo moet de duur van de toegestane afwijkingen worden bepaald, moet worden aangegeven welke afwijkingen na afloop van het experiment zijn toegestaan en hoe het experiment wordt gemonitord en

geëvalueerd. Deze bepalingen zijn tijdens de behandeling in de Tweede Kamer nog aangescherpt. Bij de tweede nota van wijziging[52] en bij amendement[53] zijn bepalingen opgenomen over monitoring en evaluatie en over het treffen van maatregelen als daaruit blijkt dat het experiment niet bijdraagt aan de doelen van het experiment. Een belangrijke inkadering is verder te vinden in artikel 23.3, tweede lid, dat regelt dat een experiment steeds gericht moet zijn op de aanhef en onderdeel a van artikel 1.3 («het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit»). Experimenten die alleen bijdragen aan onderdeel b van dat artikel («doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften») komen niet in aanmerking.
Naar aanleiding van het advies van de Afdeling op dit punt zijn diverse passages aan de memorie van toelichting toegevoegd. Een algemene toelichting over waarborgen bij flexibiliteitsbepalingen is opgenomen in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 28–30).

[170]
De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar de mogelijkheid om bij de experimenteerbepaling af te wijken van specifieke normen. Zij vragen waarom de regering de specifieke normen en de voorwaarden daarvoor niet binnen de wet regelt.
Het doel waarvoor de experimenteerbepaling mag worden ingezet is expliciet in het wetsvoorstel verankerd. Dit is een belangrijke wettelijke waarborg. Er mag alleen van deze bepaling gebruik worden gemaakt als het experiment bijdraagt aan, kort gezegd, het beschermen of verbeteren van de fysieke leefomgeving (artikel 23.2, tweede lid). Daarvan kan bij AMvB nooit worden afgeweken. Daarnaast geldt dat internationaalrechtelijke verplichtingen in acht genomen moeten worden. Ook daarvan kan dus niet worden afgeweken. Dit is in het wetsvoorstel expliciet tot uitdrukking gebracht.
De experimenteerbepaling heeft naar zijn doel en aard betrekking op toekomstige gevallen (nieuwe technische en innovatieve ontwikkelingen enzovoort) die op dit moment niet zijn te voorzien. Het is dan ook niet mogelijk om op wetsniveau exact de bepalingen en de voorwaarden aan te geven. Daarvoor is per experiment maatwerk nodig, vandaar dat is gekozen voor regeling bij AMvB.
Zoals in het antwoord op de voorgaande vraag [169] is vermeld, is de experimenteerbepaling in het wetsvoorstel van diverse waarborgen voorzien. Ook is via een voorhangbepaling voorzien in parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming van een dergelijke AMvB. Op deze manier kan de experimenteerbepaling zijn functie vervullen, met behoud van de nodige waarborgen.

[171]
De leden van de fractie van GroenLinks wijzen erop dat bij de Invoeringswet allerlei inhoudelijke wijzigingen alsnog kunnen worden doorgevoerd. Zij vragen of de regering het met hen eens is dat belangrijke omissies en knelpunten bij de wetsbehandeling in het wetsvoorstel moeten worden geregeld.
De stelselherziening van het omgevingsrecht omvat op het niveau van de formele wetgeving naast het wetsvoorstel een voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet en aanvullingswetsvoorstellen. In de memorie van toelichting en de brief aan de Tweede Kamer van 1 oktober 2014[54] is de opbouw van de stelselherziening geschetst. Daarbij is ook aangegeven dat via de Invoeringswet de Omgevingswet nog zal worden aangevuld,

[52] Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 24, onder S.
[53] Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nrs. 40, 92 en 125.
[54] Kamerstukken II 2014/15, 33 118, nr. 17.

onder meer met onderwerpen als schade en punitieve handhaving. Hiervoor zijn ook hoofdstukken of onderdelen daarvan in het wetsvoorstel gereserveerd. Ook kunnen andere aanvullingen hierin een plaats krijgen. Zo wordt via de Invoeringswet de Omgevingswet aangepast aan lopende wetsvoorstellen. Hierop is ingegaan bij de beantwoording van de vraag van de leden van de fractie van het CDA [39 en 40]. Op deze manier wordt ervoor gezorgd dat de Omgevingswet up-to-date is op het moment van inwerkingtreding. Het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet doorloopt, evenals het voorstel voor de Omgevingswet, de volledige procedure voor de totstandkoming van een formele wet. Het parlement is daarbij als medewetgever ten volle bij betrokken. Dat geldt ook voor de aanvullingswetsvoorstellen waarbij het stelsel zal worden aangevuld met regels over bodem, geluid, natuur en grondeigendom. Het voorliggende wetsvoorstel legt het fundament. De stapsgewijze opbouw van het stelsel maakt dat het niet nodig is dat het wetsvoorstel nu reeds alle onderdelen van de stelselherziening omvat. Bij de behandeling van het voorstel voor de Invoeringswet ontstaat er een compleet beeld van de nieuwe regelgeving zoals die op het moment van inwerkingtreding zal luiden. Dan kan het parlement de balans opmaken.

[172]
De fractieleden van GroenLinks zijn van mening dat de mogelijkheden voor de rechter om de rechtmatigheid van een wet te toetsen aan hogere wetgeving beperkter is bij regeling in een AMvB, omdat de parlementaire betrokkenheid en de uitgebreidere procedure voor de totstandkoming van een wet er beter voor zorgt dat een wet niet in strijd is met bijvoorbeeld internationale verdragen. Zij vragen een reactie van de regering.
Deze vraag omvat twee elementen. Ten eerste de toetsingsmogelijkheden van een rechter aan hogere wetgeving. De leden stellen dat die mogelijkheden voor de rechter beperkter zijn bij regeling in een AMvB dan bij regeling in een wet. Voor alle duidelijkheid wordt opgemerkt dat hierop de algemeen geldende wetgeving en jurisprudentie van toepassing is. De Omgevingswet brengt geen wijziging in deze toetsingsmogelijkheden aan. Er zijn geen verschillen tussen toetsing van wetten en AMvB's, met uitzondering van het rechterlijke toetsingsverbod in artikel 120 van de Grondwet. In dat artikel staat dat wetten door de rechter niet getoetst mogen worden aan de Grondwet. Dat toetsingsverbod geldt niet voor AMvB's. De rechterlijke toetsingsmogelijkheden zijn derhalve gelijk of groter bij AMvB's dan bij regeling in de wet. Het tweede element in deze vraag betreft de stelling dat een wetsprocedure er beter voor zorgt dat een wet niet in strijd is met bijvoorbeeld internationale verdragen. De regering hecht eraan te stellen dat regelgeving in Nederland, ongeacht het niveau, niet in strijd mag zijn met hogere wetgeving zoals internationale verdragen. Allereerst wordt daar binnen de ministeries op gelet door de wetgevingsafdelingen en door betrokkenheid van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Veiligheid en Justitie. Daarnaast wordt elke ontwerp-AMvB op rechtmatigheid beoordeeld door de Afdeling advisering van de Raad van State. Voor de totstandkoming van de AMvB's op grond van de Omgevingswet geldt bovendien een uitgebreide en zorgvuldige voorbereidingsprocedure, waarbij de betrokkenheid van publiek en parlement is gewaarborgd. Na inwerkingtreding van een AMvB staan alle bestaande mogelijkheden voor toetsing van de rechtmatigheid door de rechter open. De regering deelt de stelling van de leden van de fractie van GroenLinks dan ook niet.

[173]
De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom de kenbaarheid en overzichtelijkheid niet is vergroot door essentiële onderdelen, als het beoordelingskader voor vergunningen en belangrijke materiële normen, in de wet zelf op te nemen.

Voor de beantwoording wordt verwezen naar de antwoorden op de vragen van deze leden over omgevingswaarden en beoordelingsregels [162 en 166]. Naar het oordeel van de regering wordt de kenbaarheid, overzichtelijkheid en de samenhang van de regels met de voorgestelde structuur het best gediend met bundeling van regels op een zo beperkt mogelijk aantal niveaus. In de praktijk blijken gebruikers juist gelaagdheid en differentiatie als complex te ervaren.

[174]
De leden van de fractie van GroenLinks vinden burgerparticipatie nog onvoldoende is geregeld. Deze leden zouden graag zien dat er kwaliteitseisen opgenomen worden voor participatie, zodat een goede kwaliteit gewaarborgd wordt.
In het wetsvoorstel heeft vroegtijdige maatschappelijke participatie een plek gekregen. In de eerste plaats gaat het om maatschappelijke participatie voorafgaand aan de formele besluitvormingsprocedures voor belangrijke projecten in de fysieke leefomgeving. Op grond van artikel 5.51 van wetsvoorstel moet in het projectbesluit worden aangegeven hoe bij de voorbereiding met de inbreng van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen is omgegaan. Hierop is ingegaan in het antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie [65]. Zoals aangekondigd in de nota naar aanleiding van het nader verslag (blz. 124–125) is het kabinet voornemens op grond van artikel 16.88 een vergelijkbare regeling te treffen voor omgevingsvisies, programma's en omgevingsplannen.
Vroegtijdige maatschappelijke participatie is niet alleen van belang als de overheid initiatiefnemer is. Deze moet ook vorm krijgen bij initiatieven van derden, zoals bedrijven en burgers. Daarom is in artikel 16.55 van het wetsvoorstel opgenomen dat er bij ministeriële regeling in ieder geval zal worden vastgelegd dat een initiatiefnemer bij een aanvraag gegevens moet verstrekken over participatie van en overleg met derden. Met een dergelijk indieningsvereiste voor initiatiefnemers wordt de vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden gestimuleerd. Ook hierop is al uitgebreider ingegaan in het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie [65].
De regering wil er graag nog op wijzen dat een brede betrokkenheid van burgers uit alle lagen van de bevolking hoort bij een professionele aanpak van participatie door bestuursorganen. Het is aan vertegenwoordigende organen om toe te zien op de kwaliteit van besluitvorming, inclusief de invulling van (vroegtijdige) maatschappelijke participatie. Het voorschrijven van kwaliteitseisen leidt tot juridisering van de voorbereiding van besluitvormingsprocedures, terwijl juist vertegenwoordigende organen dit zouden moeten controleren. Het risico bestaat dat er rechtszaken worden gevoerd over de vraag of de gevolgde participatie wel voldoet aan de juridische kwaliteitscriteria. De regering vindt dat dit niet thuis hoort in de rechtszaal, maar in de politieke arena. Dit hoort bij de democratische controle van de gemeenteraad, provinciale staten of het parlement. De regering vindt het daarom niet wenselijk dergelijke zaken juridisch vast te leggen. Dan neemt de effectiviteit van participatie juist af. Dat is in lijn met het advies van de Commissie Sneller en Beter (onder voorzitterschap van de heer Elverding). Verder blijkt uit onderzoek dat verdergaande juridische borging veel minder bepalend is voor een adequate aanpak van maatschappelijke participatie in een vroeg stadium.[55]
De Nederlandse bestuurscultuur raakt in de huidige situatie al in belangrijke mate doordrongen van het belang van adequate participatie. Het Rijk past voor de MIRT-projecten de Code Maatschappelijke Participatie toe. Ook andere overheden geven vorm aan participatie. Voor vroegtijdige

[55] Zie Kamerstukken II 2013/14, 31 755, nr. 45, bijlage.

participatie worden vele verschillende methoden toegetast, zoals burgerpanels enquêtes, discussiefora, keukentafelgesprekken, ontwerpateliers, raadspanels, en stadsgesprekken. De te kiezen methode hangt af van de omstandigheden, de aard van het voorgenomen besluit, de historie en de doelgroep. Dan telt vooral een professionele houding van bestuursorganen. De wijze waarop participatie vorm krijgt staat soms beschreven in de inspraakverordening of bijvoorbeeld in een afspraak tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. Als de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing is, wordt deze afdeling meestal als sluitstuk ingezet van brede participatie. Dan kunnen belanghebbenden zich uitspreken over een ontwerpbesluit (waarvan de gevolgen duidelijk zijn) door zienswijzen naar voren te brengen. Het gaat in deze fase niet meer zozeer over het meedenken over bijvoorbeeld alternatieven of de inhoud van een mogelijk besluit, maar om de inhoudelijke toetsing van een geformuleerd ontwerpbesluit met rechtsgevolgen. Op deze wijze wordt nog eens getoetst of er zaken of belangen over het hoofd zijn gezien en of belangen onevenredig worden geschaad. De ervaring leert dat als aandacht is gegeven aan vroegtijdige maatschappelijke participatie, er minder gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid zienswijzen in te dienen in het kader van de formele besluitvorming op grond van afdeling 3.4 Awb.
Om het belang van (vroegtijdige) participatie te onderstrepen en de benodigde cultuurverandering verder te stimuleren, zal de regering bij de implementatie van het wettelijke stelsel veel aandacht hieraan besteden. Maar de regering is niet voornemens om kwaliteitseisen wettelijk vast te leggen. Dat zou, zoals gezegd, leiden tot juridisering van participatie, waarbij de focus al snel op de juridische juistheid van participatie komt te liggen en niet op de open ideeënvorming over het onderwerp waarvoor de participatie wordt vormgegeven.

[175]
De leden van de fractie van GroenLinks menen dat voor het omgevingsplan voor projecten van publiek belang niet is voorzien in een verplichting ten aanzien van participatie.
In antwoord op deze vraag geeft de regering aan dat het wetsvoorstel hierin wel voorziet. In artikel 5.55 van het wetsvoorstel is de regeling opgenomen voor een omgevingsplan vanwege projecten met een publiek belang. De artikelen 5.47, 5.48, 5.49 en 5.51 zijn daarop van overeenkomstige toepassing. Dat betekent dat de extra waarborgen die gelden voor de projectbesluitprocedure ook gelden voor het omgevingsplan voor projecten met een publiek belang.

[176]
De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering bereid is om de termijn van inwerkingtreding van het projectbesluit en de omgevingsvergunning te verlengen naar zes weken. Tevens vragen zij of de regering bereid is om automatisch schorsende werking toe te kennen ten aanzien van het projectbesluit.
De regering heeft beoogd met het wetsvoorstel te komen tot uniformering van de termijnen voor inwerkingtreding van besluiten. In het huidige recht zijn er grote verschillen, wat niet inzichtelijk is voor de uitvoeringspraktijk en voor belanghebbenden die willen opkomen tegen besluiten. Het projectbesluit is de opvolger van huidige regelingen die ook verschillende regelingen kennen voor de inwerkingtreding. Zo treedt een tracébesluit in werking op de dag na de dag van bekendmaking. Bestemmingsplannen en inpassingsplannen treden in werking de dag na de termijn voor het indienen van een beroepsschrift. De regering heeft bij het stellen van één uniforme termijn voor de inwerkingtreding van het projectbesluit gezocht naar de balans tussen rechtsbescherming en snelheid van procedures. Daarbij is gekozen voor een termijn van vier weken na de bekendmaking.

Voor het projectbesluit heeft, in aansluiting op de Awb, het instellen van beroep geen automatisch schorsende werking. Juist deze besluiten zullen vaak veelomvattend zijn, waardoor het gewenst is dat de voorzieningenrechter op maat kan besluiten welk deel van het besluit de eventuele schorsing betreft. Bij automatische schorsing is daarnaast ook meer onzekerheid over de termijn van inwerkingtreding van het besluit. Omdat op basis van het omgevingsplan en het projectbesluit andere (vervolg)besluiten kunnen worden genomen, is snelle duidelijkheid over de rechtmatigheid van het omgevingsplan en projectbesluit van belang voor het vaststellen van de rechtmatigheid van deze vervolgbesluiten.
Voor een antwoord op de vraag over de verlenging van de termijn van inwerkingtreding van de omgevingsvergunning verwijst de regering naar de beantwoording van de dezelfde vraag van de leden van de D66-fractie [56].

[177]
De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom het projectbesluit niet kan worden ingezet voor het wegbestemmen van plancapaciteit voor kantoren.
Voor de beantwoording van deze vraag verwijst de regering naar de beantwoording van een eerdere vraag van de leden van de fractie van D66 [64].

[178]
De leden van de GroenLinks-fractie verwijzen naar de inbreng van prof. Nijmeijer van de Radboud Universiteit in de deskundigenbijeenkomst van de Eerste Kamer op 12 oktober jl. Hij stelde dat het gebrek aan flexibiliteit in het huidige bestemmingsplan niet zozeer wordt veroorzaakt door de wijze waarop het in de wet is geregeld, maar door andere zaken, zoals de planschade. Hij voorziet op dit punt weinig winst door de Omgevingswet, omdat de planschade hier niet wordt geregeld. Graag een reactie van de regering.
Het omgevingsplan krijgt ten opzichte van het bestemmingsplan een ander karakter. Met het omgevingsplan wordt een nieuwe start gemaakt en worden bestaande belemmeringen in wetgeving en rechtspraak voor het maken van globale en flexibele plannen weggenomen. Met prof. Nijmeijer wordt geconstateerd dat met het huidige stelsel de mogelijke risico's op planschade als een belemmering voor het maken van globale plannen worden ervaren. Onder meer in krimp- en transformatiegebieden kan dat belemmeringen opwerpen voor plannen die nieuwe ontwikkelingen mogelijk maken.
Het wetsvoorstel bevat nog geen regeling van schade op grond van de Omgevingswet. Voor dat onderwerp is hoofdstuk 15 gereserveerd. Een regeling voor schade (planschade en nadeelcompensatie) op grond van de Omgevingswet zal worden opgenomen in het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet. Het voorstel voor deze wet wordt op dit moment voorbereid. De belemmeringen die in de praktijk worden ervaren door het risico op planschade worden daarbij nadrukkelijk betrokken. Samen met het veld (onder andere VNG, IPO, UvW, Neprom en de Nederlandse Vereniging van Bouwondernemers) en diverse ministeries wordt nu bekeken of deze belemmeringen kunnen worden weggenomen.

[179]
De leden van de GroenLinks-fractie vragen een reactie van de regering op de twijfel die prof. De Graaf van de Rijksuniversiteit Groningen uitte tijdens de deskundigenbijeenkomst over het ontbreken van een bevoegdheid van het Rijk in de Omgevingswet om in te grijpen bij besluiten van lagere overheden.
Zoals aangegeven in het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie [62] over de op het eerste oog ontbrekende interventiemoge-

lijkheden van het Rijk, is in het wetsvoorstel, in aansluiting bij de keuzes die zijn gemaakt in het kabinetsstandpunt bij het rapport van de commissie-Oosting en de Wet revitalisering generiek toezicht, terughoudendheid betracht bij het introduceren van specifieke interbestuurlijke toezichtsarrangementen. De reden dat voor het Rijk niet voorzien is in een interventiebevoegdheid voor gemeentelijke besluiten die functies toedelen aan locaties is niet het feit dat de reactieve aanwijzing uit de Wet op de ruimtelijke ordening door het Rijk beperkt is gebruikt. De reactieve aanwijzingsbevoegdheid uit de Wet ruimtelijke ordening heeft ook als «stok achter de deur» toegevoegde waarde gehad en ook onder de Omgevingswet wordt door de regering het nut van een «stok achter de deur» gezien. De reden om in het wetsvoorstel niet langer te voorzien in een dergelijk bevoegdheid is gelegen in het feit dat het gemoderniseerde generieke interbestuurlijke toezichtsinstrumentarium aan het Rijk voldoende mogelijkheden biedt om in te grijpen als een gemeentelijk omgevingsplan of ander besluit niet voldoet aan door het Rijk gestelde instructieregels of instructies. Voor de revitalisering van het generieke toezicht kon het generieke instrument van de vernietiging alleen worden ingezet als ultimum remedium. Vernieting kon alleen plaatsvinden als het besluit in strijd was met het recht of het algemeen belang én het besluit inbreuk maakte op de constitutionele bevoegdheidsverdeling. Met de revitalisering van het generieke interbestuurlijke toezichtsinstrumentarium is de aanvullende voorwaarde «inbreuk op constitutionele bevoegdheidsverdeling» vervallen. Sindsdien kan elk besluit of elke niet-schriftelijke beslissing gericht op enig rechtsgevolg die in strijd met het recht of het algemeen belang is genomen, worden vernietigd. Hierbij dient alleen een proportionaliteitstoets te worden gehanteerd. Dit betekent dat het Rijk, dat anders dan de provincies zelfstandig van deze bevoegdheid gebruik kan maken, een toereikend instrument tot zijn beschikking heeft om in te grijpen bij beslissingen van lagere overheden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

[180]
De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de Omgevingswet en de Laan voor de Leefomgeving voor zowel «frontoffice» als «backoffice» tot vereenvoudiging gaat leiden.
Activiteiten in de fysieke leefomgeving hebben vaak te maken met een afweging van diverse belangen in een complexe omgeving. Wetten en digitale systemen kunnen dat feit niet veranderen. Wat wel kan is het omgevingsrecht zo eenduidig en begrijpelijk mogelijk te maken, om interne inconsistenties weg te nemen en partijen de ruimte te geven die beschikbaar is. Dat wil de regering met de Omgevingswet en de bijbehorende AMvB’s bereiken en daarover wordt continu het gesprek gevoerd met de praktijk.
Een volledige implementatie van het Digitaal Stelsel Omgevingswet zal zowel in «frontoffice» als «backoffice» tot vereenvoudiging leiden. In de frontoffice ontstaat er één overheidsloket waar gebruikers kennis kunnen nemen van de regels over de fysieke leefomgeving op een locatie. In de backoffice is sprake van een centrale informatie-infrastructuur, waarvoor heldere afspraken en digitale standaarden gelden om overzicht en inzicht te kunnen bieden. Het gebruikersperspectief en vraagsturing staan centraal in de ontwikkeling van het Digitaal Stelsel Omgevingswet.
Het zal tijd en inspanning van alle partijen vragen om de gezamenlijke ambitie met het digitaal stelsel te realiseren.

[181]
De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in hoeverre de vereenvoudiging die de Omgevingswet poogt te brengen, samen gaat met vermindering van de regeldruk.

De verbeterdoelen van de stelselherziening omvatten de vereenvoudiging en het vergroten van de samenhang binnen het omgevingsrecht. Deze verbeterdoelen dragen bij aan de inzichtelijkheid en daarmee de efficiency van de uitvoering van de regels. Het beschermingsniveau blijft daarbij geborgd. De omgevingswetgeving beoogt te bereiken dat beleidsdoelstellingen voor de fysieke leefomgeving effectiever en efficiënter kunnen worden behaald. Dat heeft ook een gunstig effect op de vermindering van de regeldruk. Het wetsvoorstel legt daarvoor het fundament. De concrete effecten daarvan worden zichtbaar bij verdere uitwerking in de uitvoeringsregelgeving en bij de toepassing in de praktijk. Gedacht kan worden aan verbeteringen in de uitvoering door bijvoorbeeld de vermindering van onderzoekslasten, de vergrote toegankelijkheid van gegevens, de beschikbaarheid van ICT enzovoort. Het gaat dus om de effecten van (de verbeterdoelen van) de stelselherziening als geheel.

[182]
De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om het voorstel voor de Wet natuurbescherming van meet af aan te integreren in de Omgevingswet. Deze leden vragen verder in hoeverre de Wet natuurbescherming moet worden aangepast bij het opnemen van de wet in de Omgevingswet. Zij vragen daarbij specifiek naar wat dit betekent voor het begrip «intrinsieke waarde».
Voor een sterke natuur is wetgeving nodig die de natuur effectief beschermt en die ook voldoende ruimte biedt voor initiatieven van betrokken burgers en ondernemers bij een praktische uitvoering van de regels. Het wetsvoorstel natuurbescherming voorziet in een modernisering van de natuurwetgeving in het teken van de verbinding tussen natuur en samenleving. Daarbij zijn waar mogelijk de verschillende beschermingsniveaus geharmoniseerd en in overeenstemming gebracht met de vogelrichtlijn, de habitatrichtlijn en andere relevante regelgeving, zodat de wet zal bijdragen aan de biodiversiteit in Nederland. Het kabinet acht een spoedige inwerkingtreding van het wetsvoorstel wenselijk. Dat is ook van belang voor de uitvoering van het bestuursakkoord natuur van het Rijk en de provincies. Bij de voorbereiding van beide wetsvoorstellen zijn deze, onder meer op het gebied van sturingsfilosofie, instrumentarium en begrippenkader, al zoveel mogelijk op elkaar afgestemd. Ook gedurende het vervolg van het wetgevingsproces van beide wetten is de afstemming van de inhoud goed bewaakt. De inhoud van het wetsvoorstel natuurbescherming, eenmaal wet, en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving zal bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden opgenomen in die wet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving. Dat gebeurt met een aanvullingswetsvoorstel en aanvullingsbesluit. Deze zullen helderheid bieden over de precieze wijze waarop het specifieke instrumentarium en normenkader van de toekomstige Wet natuurbescherming en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving worden ingepast in het stelsel van de toekomstige Omgevingswet. De «intrinsieke waarde van natuur» maakt deel uit van de doelbepaling van het wetsvoorstel natuurbescherming. Die bepaling behoort tot de inhoud van het aanvullingswetvoorstel dat strekt tot overgang van de toekomstige Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet. In de brief van 1 oktober 2014[56] is de Tweede Kamer geïnformeerd over de planning van het voorstel voor de Omgevingswet en aanverwante wetten. In deze brief is ook aangegeven dat voor de overgang van de inhoud van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet een afzonderlijk aanvullingswetsvoorstel in procedure zal worden gebracht. De behandeling van dat aanvullingswetsvoorstel in beide kamers der Staten-Generaal is voorzien

[56] Kamerstukken II 2014/15, 33 118, nr. 17.

in 2017. De verantwoordelijke bewindslieden zullen daarover dan spreken met uw Kamer.

[183]

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in hoeverre het robuuste raamwerk van de Omgevingswet intact blijft bij de opname van de beleidsterreinen bodem, geluid, natuur en de niet-gebiedsgerichte delen van de milieuregelgeving in deze wet.
Het raamwerk van het wetsvoorstel is zo ontworpen dat de (kern)instrumenten, zoals het omgevingsplan, ook betrekking kunnen hebben op onderwerpen als bodem, geluid en natuur. Daarnaast kan het nodig zijn om voor specifieke onderwerpen een extra instrument of bijzondere regels aan de Omgevingswet toe te voegen. Hierbij kan bijvoorbeeld voor de toekomst worden gedacht aan regels over de openbaarheid van milieu-informatie. In het voorstel voor de Omgevingswet zijn daarvoor hoofdstukken gereserveerd. Dit maakt inpassing van andere onderwerpen mogelijk, met behoud van de structuur van het nieuwe stelsel. In de antwoorden op vragen van de leden van de CDA-fractie [39] en de D66-fractie [47] is hier al in meer detail op ingegaan.

[184]

De leden van de ChristenUnie- fractie stellen voorts enkele vragen over de keuze om de normstelling op AMvB-niveau te bundelen. Zij hebben daarbij oog voor de waarborgen die in de loop van het wetsgevingsproces zijn aangebracht, zoals scherpere begrenzing van bevoegdheden, grotere sturing voor de normen en een zware voorhangprocedure. Zij vragen in hoeverre de regering bereid is de Raad van State voorafgaand aan de voorhangprocedure van de AMvB's te raadplegen, zodat het parlement bij de beraadslagingen over de AMvB's het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State kan raadplegen.
De (zware) voorhangprocedure zorgt voor vroegtijdige betrokkenheid van het parlement bij de totstandkoming van de AMvB's. Dus op het moment dat de politieke besluiten genomen worden over de voorgenomen regelgeving. Het oogmerk daarvan is geen controle achteraf maar een openbaar debat dat ook kan leiden tot bijstelling van het voorliggende ontwerp. Dat ontwerp wordt vervolgens ter advisering aan de Afdeling advisering van de Raad van State aangeboden. Dat past ook bij de staatsrechtelijke positie en de rol van de Afdeling in het totstandkomingsproces en de niet openbaarheid van de nader rapportfase. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de Wet op de Raad van State. Daarin is bepaald dat ontwerpen die voor advies worden voorgelegd pas openbaar worden gemaakt gelijktijdig met de bekendmaking van de AMvB waarop het advies betrekking heeft (artikel 26, tweede lid, onder d). Dat is het moment waarop de betrokken AMvB reeds is vastgesteld en in het Staatsblad is gepubliceerd. Op dat moment kan uiteraard daarover nog wel een debat worden gevoerd, maar kunnen de uitkomsten daarvan niet meer leiden tot wijziging van de betrokken AMvB. Daarvoor zal dan een nieuw ontwerp in procedure moeten worden gebracht. Het doel en de effectiviteit van de voorhangprocedure, alsook de borging van de rol en positie van de Afdeling advisering van de Raad van State, zijn dan ook gebaat bij de in het wetsvoorstel voorgeschreven inrichting van de voorhangprocedure. Zoals hiervoor is geschetst kan het parlement bij het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet de balans opmaken [171]. Dat voorstel regelt ook enkele belangrijke onderwerpen, zoals schade en punitieve handhaving. Dat behelst, zoals de leden terecht opmerken, meer dan een klap op de Omgevingswet.

[185]

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de onderlinge verhouding van omgevingswaarden. De regering heeft niet de indruk

willen wekken dat de ene omgevingswaarde belangrijker is dan de andere omgevingswaarde. Zij vragen of het wel terecht is en vragen in het bijzonder aandacht voor de verankering van waterveiligheidsnormen.
Er bestaat inderdaad in het wetsvoorstel geen *vaste* hiërarchie binnen de onderdelen van de fysieke leefomgeving, zoals water of lucht. Het zijn stuk voor stuk bestanddelen van de leefomgeving, waarvoor afhankelijk van de omstandigheden normen gelden. Veel van die onderdelen zijn randvoorwaardelijk voor de fysieke leefomgeving van mens en dier. Dat geldt voor schoon water en schone lucht, maar ook voor de bescherming tegen overstromingen. Tussen de verschillende onderdelen bestaat vaak een samenhang, bijvoorbeeld tussen water en natuur. Er geldt daarom ook geen vaste hiërarchie in normen voor de verschillende onderdelen. Dat wil niet zeggen dat die normen gelijk zijn of even zwaar moeten wegen. Met sommige moet rekening worden gehouden, van andere kan nooit worden afgeweken. Dat onderscheid blijft bestaan. De normen kunnen ook per locatie verschillen, denk aan geluidnormen in een stiltegebied of in de binnenstad van een grote stad. Normering is dan ook maatwerk. Het op verschillende niveaus regelen van onderdelen of normen leidt tot verlies aan samenhang en gelaagdheid. Het nieuwe stelsel beoogt die complexiteit weg te nemen, de samenhang te borgen en het voor de gebruiker zo inzichtelijk mogelijk te maken.
Deze leden wijzen op het belang van waterveiligheidsnormen die cruciaal zijn voor het veilig voortbestaan van het land. De regering onderschrijft het grote belang van waterveiligheidsnormen. De ambities, inspanningen en resultaten in het kader van het Deltaprogramma getuigen daar ook van. Waterveiligheidsnormen zullen ook in het stelsel van de Omgevingswet zodanig worden verankerd dat het beoogde beschermingsniveau wordt gewaarborgd. Het nieuwe waterveiligheidsbeleid zorgt ervoor dat voor iedereen achter een primaire waterkering ten minste een bepaald basisbeschermingsniveau wordt bereikt. Dit basisbeschermingsniveau is gericht op het beperken van het individuele overlijdensrisico: de jaarlijkse kans om te overlijden als gevolg van een overstroming mag niet groter zijn dan 1/100.000 per jaar (10^{-5} per jaar). Om dit doel te bereiken worden onder meer nieuwe normen voor de primaire waterkeringen vastgelegd.
De leden vragen verder of de regering bereid is om het beleidsdoel (maximaal 10^{-5} per jaar) of de nieuwe normen via de Invoeringswet Omgevingswet in de Omgevingswet te verankeren. Het is, zoals de leden terecht opmerken, de bedoeling dat de nieuwe waterveiligheidsnormen per 1 januari 2017 van kracht worden. Deze nieuwe normen worden in eerste instantie via een afzonderlijk wetsvoorstel ingepast in het stelsel van de Waterwet. Het debat daarover kan worden gevoerd bij de parlementaire behandeling van dat wetsvoorstel. Ik wil daar op dit moment, in het kader van de behandeling van het voorstel voor de Omgevingswet, niet op vooruitlopen. Bij de invoeringsregelgeving zullen die normen als omgevingswaarden worden ingepast in het stelsel van de Omgevingswet. Als er met het oog op de nieuwe waterveiligheidsnormen in de Omgevingswet nog aanvullende voorzieningen nodig zijn, kunnen die via de Invoeringswet Omgevingswet worden aangebracht. Ook bij dat wetsvoorstel bent u als medewetgever betrokken.

[186]
De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de beoogde instructieregel over de watertoets zodanig moet worden geïnterpreteerd dat daarmee ook de overlegverplichting is bedoeld. In de toelichting op hun vraag wijzen deze leden op de toepassing van de watertoets bij vaststelling of wijziging van een omgevingsplan. Zoals is aangegeven in het antwoord van de leden van de fractie van de VVD over de watertoets [12] is de gemoderniseerde watertoets daarnaast ook van toepassing op omgevingsverordeningen waarin functies aan locaties worden toegekend,

projectbesluiten en omgevingsvergunningen voor een zogenaamde afwijkactiviteit.
De voorgenomen instructieregel houdt in dat bij de vaststelling van een omgevingsplan rekening moet worden gehouden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen, en dat de gemeenteraad daarbij, voor een duiding van die gevolgen, de opvattingen van de waterbeheerder dient te betrekken. Het tweede deel van deze instructieregel – het betrekken van de opvattingen van de waterbeheerder – is doorgaans niet mogelijk zonder dat er eerder overleg heeft plaatsgevonden met de waterbeheerder. Overigens schrijft artikel 2.2, eerste lid, van de Omgevingswet al voor dat een bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden op grond van deze wet rekening houdt met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en zo nodig afstemt met deze andere bestuursorganen.

[187]
De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in hoeverre de watertoets als instrument onder de Omgevingswet vergeleken kan worden met de natuurtoets onder de Wet natuurbescherming en vragen of de natuurtoets op een vergelijkbare wijze in het wetsvoorstel wordt opgenomen als de watertoets.
De weging van het waterbelang onder de Omgevingswet verschilt sterk van de natuurtoets onder de Wet natuurbescherming. Beiden hebben als doel om het specifieke belang (natuur respectievelijk water) vroegtijdig en op volwaardige wijze mee te nemen bij de besluitvorming en dat specifieke belang met andere belangen zoals het belang van ruimtelijke ontwikkelingen te verbinden.[57] Maar daarmee houdt de vergelijking ook op. De natuurtoets is met name ingegeven door wat de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn vragen. De habitatrichtlijn verplicht tot individuele toetsing van een project met mogelijk significante effecten op de natuur, en verplicht tot compensatie als er sprake is van significante negatieve effecten. De regeling om het waterbelang te borgen is echter niet gebaseerd op Europese regels. De essentie is dat bij het vaststellen van ruimtelijke plannen gekeken moet worden naar de gevolgen voor de waterhuishouding. De voorgenomen instructieregel in het Besluit kwaliteit leefomgeving zal voorschrijven dat – voor zover het gaat om de toedeling van functies aan locaties – in een omgevingsplan rekening moet worden gehouden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen. Anders dan bij de natuurtoets is bij de watertoets dus geen dwingend beoordelingskader.
De tweede, hiermee samenhangende vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie kan kort als volgt beantwoord worden. Gegeven de grote verschillen tussen de natuurtoets en de weging van het waterbelang zal de regeling in het kader van de Omgevingswet ook verschillend zijn. Beide krijgen echter hun uitwerking in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving, in de vorm van instructieregels voor het bevoegd gezag.

[188]
De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of zij terecht concluderen dat de regering de milieubeginselen alleen van toepassing wil laten zijn op het beleid.
De regering ziet de beginselen als richtsnoer voor het bestuurlijk handelen, zowel voor het beleid als voor besluitvorming. Juist daarom wil zij de milieubeginselen alleen als rechtsregel laten gelden voor het beleid, met inbegrip van de toelichting van regelgeving. Ze werken vervolgens langs de weg van het beleid door naar concrete besluiten en algemeen verbindende voorschriften, maar niet als rechtsregel waar de rechter aan moet toetsen. Dit voorkomt dat de beginselen hun karakter van *richtsnoer*

[57] Kamerstukken I 2015/16, 33 348, D, blz. 3.

verliezen. Zo blijft de ruimte bestaan voor de lokale democratie om eigen afwegingen te maken over bijvoorbeeld de inhoud van een omgevingsplan. De regering heeft voor deze lijn gekozen in aansluiting bij één van de vier verbeterdoelen van de stelselherziening, «het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving».
De leden vragen verder hoe zich dat verhoudt dit tot de kritiek van Afdeling advisering van de Raad van State op dit punt. Het advies van de Afdeling was om de belangrijkste beginselen te verankeren in het wetsvoorstel. Inmiddels is hieraan tegemoetgekomen. De Afdeling gaat niet inhoudelijk in op de verschillende wijzen waarop beginselen doorwerken, maar kent wel enkele te onderscheiden functies toe aan beginselen. De nu gekozen verankeringen van beginselen hebben de volgende functies: «het nationale beleid en de nationale regelgeving richting geven», «leidraad aan bestuursorganen», «uitgangspunt ... aan de hand waarvan nadere materiële normen worden vastgesteld of waaraan een vergunningaanvraag wordt getoetst», «richtinggevend voor het door de EU – en daarmee ook door de lidstaten – te voeren milieubeleid en wetgeving». De door de Afdeling genoemde functie «leidraad aan rechters» blijven ze ook vervullen, echter zonder dat ze een «regel voor rechters» worden. Die functies sluiten aan op de functie van de beginselen in artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, dat bepaalt dat *het beleid* van de Unie berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.
Ook vragen deze leden welke rechten een burger of bedrijf hieraan kan ontlenen bij toepassing van regelgeving en de uitoefening van bevoegdheden van een bestuursorgaan dat de omgevingsvisie heeft vastgesteld.
De vier milieubeginselen hebben geen directe juridische functie voor de toepassing van regelgeving en de uitoefening van bevoegdheden. Dat waarborgt, zoals hiervoor beschreven, dat de beginselen hun karakter als richtsnoer behouden. Bij het opstellen van de omgevingsvisie houdt een bestuursorgaan rekening met de vier milieubeginselen. Op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur houdt een bestuursorgaan bij zijn besluitvorming rekening met het eigen beleid dat is vastgelegd in de omgevingvisie, en wijkt het niet zonder deugdelijke motivering daarvan af. Burgers en bedrijven kunnen dan ook geen rechten ontlenen aan de beginselen, maar beginselen dragen wel bij aan de consistentie van het overheidsoptreden.

[189]
De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen om nader in te gaan op het advies van Afdeling advisering van de Raad van State om nader te bezien of de in het wetsvoorstel geboden mogelijkheden tot afwijking van algemeen verbindende voorschriften noodzakelijk zijn. Deze leden vragen of de regering heeft beoordeeld of alle geboden afwijkingsmogelijkheden van algemeen verbindende voorschriften noodzakelijk zijn en hoe de regering tot dat oordeel is gekomen.
Eén van de vier verbeterdoelen van de stelselherziening is «het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving». Met het oog daarop is het wetsvoorstel zo opgebouwd, dat bij de grondslagen voor algemeen verbindende voorschriften van materiële aard ook een mogelijkheid is ingebouwd om ruimte te bieden voor «maatwerk» in gevallen waar dat nodig is. Er is geen «stapeling» van flexibiliteitsregelingen, maar een aantal naast elkaar staande mogelijkheden, die elk geschikt zijn voor specifieke situaties. De flexibiliteitsmogelijkheden hebben enerzijds betrekking op grondslagen voor regels die

gericht zijn tot bestuursorganen, zoals omgevingswaarden en instructieregels, en anderzijds op grondslagen voor regels die gericht zijn tot burgers en bedrijven, zoals algemene regels en vergunningvereisten. Ze bieden – vooral – de decentrale overheden ruimte om rekening te houden met lokale omstandigheden en ontwikkelingen als in concrete situaties één of meer landelijke regelingen niet goed passen. Dat maakt het mogelijk om de fysieke leefomgeving beter te beschermen waar dat nodig is en intensiever te benutten waar dat kan.
De flexibiliteitsmogelijkheden in het wetsvoorstel zijn overigens niet nieuw. De Wet milieubeheer kent bijvoorbeeld al provinciale milieukwaliteitseisen (artikel 5.5 van die wet), maatwerkvoorschriften (artikel 8.42) en maatwerkregels (artikel 8.42b). Ook de Woningwet biedt mogelijkheden voor maatwerk (artikelen 7 en 7a). Ontheffingen van instructieregels zijn bekend uit de Wet ruimtelijke ordening (artikelen 4.1a en 4.3a) en de Wet luchtvaart (artikel 8.9). Decentraal afwijken van de aanwijzing van vergunningplichtige gevallen is nu mogelijk onder de Ontgrondingenwet (artikel 7, tweede lid), de Waterwet (artikel 6.4, tweede lid), de Wet lokaal spoor (artikel 12, achtste lid) en het Besluit omgevingsrecht (artikel 2.2, eerste lid, onder a). De Crisis- en herstelwet en de Interimwet stad-en-milieubenadering bieden daarnaast meer generieke mogelijkheden om in bijzondere gevallen af te wijken van regels en de eerstgenoemde wet biedt ook een experimenteerregeling (hoofdstuk 2, afdeling 2).
Of een flexibiliteitsmogelijkheid «aan» of «uit» wordt gezet in de uitvoeringsregelgeving wordt bepaald bij de regels zelf, wat bijdraagt aan de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van de AMvB's. Ook maakt dit het mogelijk om het «aan» of «uit» zetten goed af te stemmen op de aard van de regels en het gewenste beschermingsniveau. In de inleiding over flexibiliteit in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 30) is ingegaan op enkele criteria voor «aan» of «uit» zetten. Daar is beschreven dat het uitgangspunt is dat flexibiliteitsbepalingen «aan» zullen staan in de gevallen waarin dat nu ook het geval is en «uit» zullen staan als daarmee strijd zou ontstaan met internationale verplichtingen, als dat de uitvoering van rijkstaken zou kunnen bemoeilijken of zou kunnen leiden tot substantiële kosten voor andere bestuursorganen, als een basisbeschermingsniveau van gezondheid of veiligheid in het gedrang komt of als de regel al intrinsiek voldoende ruimte biedt («open norm»).

[190]
De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering toe te lichten waarom een projectbesluit wel proportioneel is als het gaat om het realiseren van een project maar niet voor het wegbestemmen van niet gerealiseerde kantoren. Zij vragen de regering om toe te lichten waarom de inzet van instructieregels en een instructiebesluit daarvoor het meest doeltreffend en doelmatige instrument is. Zij noemen als voorbeeld niet-gerealiseerde plancapaciteit van commercieel vastgoed en wijzen naar de leegstand van kantorenvastgoed dat bovengemeentelijke aspecten kent.
Voor het antwoord op deze vraag verwijst de regering naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de fractie van D66 [64].

[191]
De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen om inzicht te geven in overeenkomsten en verschillen tussen artikel 4.2, tweede lid, van het wetsvoorstel en het inpassingsplan dat de Wro kent, en daarbij met name aandacht te geven aan de toepassingsvoorwaarden.
Artikel 4.2, tweede lid, is in het wetsvoorstel opgenomen in het licht van de mogelijkheid om, in aanvulling op de toedeling van functies aan een locatie door de gemeente, in de omgevingsverordening een beschermende nevenfunctie toe te delen aan de locatie of daarover regels te stellen. Deze mogelijkheid bestaat nu ook al in het omgevingsrecht.

Voorbeelden zijn de toedeling van de functie grondwaterschermingsgebied of stiltegebied (nu Wet milieubeheer), zeer kwetsbaar gebied voor ammoniak (nu Wet ammoniak en veehouderij), gebied waar een provinciale omgevingswaarde geldt en beperkingengebied voor een provinciale weg (nu provinciale wegenverordening). Dergelijke locaties en daaraan gekoppelde regels hebben in grotere of kleinere mate invloed op de functie van een locatie, zonder echter uitputtend die functie te bepalen. Artikel 4.2 vraagt de provincie om voor dit soort situaties van functietoedeling gebruik te maken van de bevoegdheid om instructieregels of instructies te geven over het omgevingsplan en niet zelf regels te geven die de functies (mede) bepalen. Dat waarborgt dat burgers en bedrijven de locatiespecifieke regels voor een gebied zoveel mogelijk bij elkaar vinden in het omgevingsplan. De gemeente kan de eigen regels dan zo goed mogelijk afstemmen op de provinciale kaders. De provincie kan echter kiezen voor direct burgerbindende regels als het gebruik van instructieregels of instructies niet doelmatig en doeltreffend is. Een voorbeeld is de situatie dat naleving van de instructieregel vrij bewerkelijk is voor de betrokken bestuursorganen, terwijl de doelgroep van de regel voldoende kennis en vaardigheden bezit om zelf de locatiespecifieke regels in de omgevingsverordening te vinden.
Bij het vaststellen van een inpassingsplan treden gedeputeerde staten in de bevoegdheid van de gemeenteraad om de bestemmingen van de in het plan begrepen gronden aan te wijzen en met het oog op die bestemmingen regels te geven (in de nieuwe terminologie: functies toe te delen aan locaties en met het oog daarop stellen van regels). Dat betekent dat als via een inpassingsplan een bestaande gebruiksmogelijkheid wordt wegbestemd, bijvoorbeeld voor de realisatie van een provinciale weg, gedeputeerde staten ook moeten bepalen welke nieuwe bestemming vervolgens wordt toegekend. De nieuwe bestemming (in de nieuwe terminologie: functie) en de daarbij behorende regels maken de realisatie van het project mogelijk. Uit de vraag rijst de indruk dat de leden het mogelijk achten om via de omgevingsverordening – gelezen artikel 4.2, tweede lid – ook te voorzien in een functietoedeling aan locaties die verder gaat dan het toedelen van een beschermende nevenfunctie zoals beschreven in de vorige alinea. Daarmee zou de provincie de taak vervullen die aan de gemeente is toegedeeld in artikel 4.2, eerste lid, namelijk het voorzien in een uitputtende toedeling van functies aan locaties. Door een gebied «uit te hoeken» en daaraan functies toe te delen zou het omgevingsplan van de gemeente voor dat gebied blanco worden, omdat de gemeentelijke functietoedeling en regels op grond van artikel 122 van de Gemeentewet zouden vervallen. Daarmee zou strijd ontstaan met de opdracht die artikel 4.2, eerste lid, van het wetsvoorstel aan de gemeente geeft om in het omgevingsplan voor het gehele grondgebied te voorzien in een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het wettelijk stelsel is opgebouwd vanuit de gedachte dat de functietoedeling gebeurt in het gemeentelijk omgevingsplan en een taak is van de gemeente. Het Rijk en de provincie kunnen deze functietoedeling alleen rechtstreeks wijzigen via een projectbesluit. Zo'n functietoedeling in de omgevingsverordening zou daarnaast ook tot diverse praktische problemen leiden. Zo zou bijvoorbeeld elke toekomstige wijziging in de functietoedeling in het gebied – hoe klein ook – een wijziging van de omgevingsverordening vergen. Het wordt ook moeilijk te voorzien in een evenwichtige toedeling van functies aan de locaties die gelegen zijn aan de rand van het door de provincie «uitgehoekte» gebied. Er zou dan ook strijd ontstaan met het beginsel van de minst belastende interventie dat is opgenomen in artikel 2.2, derde lid, en met de in artikel 4.2, tweede lid, opgenomen randvoorwaarde dat functietoedeling in de omgevingsverordening alleen gebeurt als inzet van instructieregels of instructieregels niet doelmatig en doeltreffend is.

[192]
De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in hoeverre de regering zich heeft laten inspireren door omringende landen als het gaat om kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling. Verder vragen zij naar de verbetermogelijkheden bij het verevenen van baten. Daarbij vragen zij zich af of deze baten zouden moeten toekomen aan de eigenaar van de grond of van degene die de bestemming wijzigt.
Ten aanzien van de vragen over kostenverhaal (grondexploitatie) verwijst de regering naar de beantwoording van een vraag van de leden van de D66-fractie [74]. In dit antwoord wordt ook ingegaan op een door de Tweede Kamer aangenomen motie inzake dit onderwerp en een brief daarover van de Minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer. Naar aanleiding van deze motie, en de uitkomsten van de dit voorjaar georganiseerde botsproeven, heeft de regering breed overleg met het veld (onder andere adviescommissie Wonen en Cultuur, VNG, IPO, Neprom en de Nederlandse Vereniging van Bouwondernemers) over de regeling voortgezet. Daarbij wordt ook het onderzoek van de TU Delft naar kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling betrokken.[58] Aan de hand van dat onderzoek laat de regering zich inspireren door regelingen voor kostenverhaal in de ons omringende landen (België, Duitsland, Engeland en Frankrijk). In dat verband komen ook eventuele alternatieven voor de vereveningssystematiek aan de orde. De regering hanteert daarbij wel als uitgangspunt dat de regeling niet is bedoeld voor baatafroming. In de visie van de regering past het uitdrukkelijk niet om afroming van de winsten van gebiedsontwikkeling door gemeenten mogelijk te maken. Dat heeft de regering ook aangegeven in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 179). Bij kostenverhaal past ook dat er niet meer kosten worden verhaald dan er worden gemaakt. Het verevenen van baten past in de visie van de regering dan ook niet in het nieuwe stelsel. De uitkomsten van het overleg met het veld en de afweging die op basis daarvan worden gemaakt worden verwerkt in het voorstel voor de Aanvullingswet grondeigendom, dat volgens planning in 2017 aan het parlement zal worden aangeboden.
Voor zover de leden van de ChristenUnie-fractie menen dat een vergoeding voor planschade niet op initiatiefnemers kan worden verhaald, wordt opgemerkt dat het voornemen is om bij de Omgevingswet te blijven voorzien in een bevoegdheid om deze schade op de initiatiefnemer te verhalen door het sluiten van een overeenkomst. Is dat niet mogelijk, dan zal ook het verhaal van deze worden afgedwongen via de regeling voor kostenverhaal.
Overigens wordt met de leden van de ChristenUnie-fractie geconstateerd dat Nederland ten opzichte van andere landen een ruimhartige regeling voor planschade kent. Het voorliggende wetsvoorstel bevat echter nog geen regeling voor schade op grond van de Omgevingswet. Voor dat onderwerp is hoofdstuk 15 gereserveerd. Een regeling voor schade op grond van de Omgevingswet zal worden opgenomen in het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet. Dat bevat ook voorstellen voor een regeling voor planschade. Bij die regeling laat de regering zich overigens ook inspireren door de regelingen in omringende landen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdD-fractie

[193]
De leden van de PvdD-fractie wijzen op de uitspraak van de regering in de memorie van toelichting dat de balans in het omgevingsrecht te veel bij zekerheid ligt, en te weinig bij groei die gericht is op duurzame ontwik-

[58] F.A.M. Hobma, Internationale vergelijking financiering en kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling, TU Delft, Faculteit Bouwkunde, Afdeling Real Estate & Housing, 11 juni 2014.

keling. Deze leden stellen dat het onduidelijk is waar de regering dit op baseert. Zij vragen of de regering het eens is met de stelling dat zekerheid van bescherming binnen het omgevingsrecht nodig is, en dat het nodig blijft om normen te stellen en deze te handhaven.
De regering ontvangt al geruime tijd signalen uit de uitvoeringspraktijk, zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau, waaruit keer op keer een onbalans tussen zekerheid en dynamiek blijkt. Dat heeft ook in het recente verleden al tot wettelijke regelingen geleid, zowel door aanpassing van bestaande regelingen, zoals de regeling voor luchtkwaliteit in de Wet milieubeheer, als door bijzondere wetgeving voor complexe gebieden: de Interimwet stad-en-milieubenadering en de regeling voor ontwikkelingsgebieden in de Crisis- en herstelwet. Elk van die regelingen lost bepaalde problemen op, maar voegt tegelijkertijd complexiteit toe. Verder lossen dergelijke regelingen de onbalansproblemen op een kleinschaliger niveau niet op. In de memorie van toelichting (blz. 16) is een voorbeeld beschreven van een kleinschalige recreatieve voorziening, een theetuin, die niet heeft kunnen draaien omdat de proceduretermijn voor een vergunning zes maanden was. Een vergelijkbaar voorbeeld is beschreven in de probleemschets die het kabinet aan het begin van het wetgevingstraject aan de Tweede Kamer heeft gezonden[59]. In dit geval ging het om het plaatsen van een zonneboiler, waarbij de leges en de proceduretermijn in de weg bleken te staan aan de realisatie van het initiatief. Een andere probleemschets, opgesteld onder auspiciën van de VNG[60], laat onder meer zien dat het huidige stelsel van de Wet ruimtelijke ordening dwingt tot gedetailleerde plannen, leidend tot hoge onderzoekslasten, terwijl er bij veel gemeenten behoefte bestaat om in dynamische gebieden ruimte te laten voor particuliere initiatieven («uitnodigingsplanologie»).
De regering onderschrijft overigens de stelling van de leden dat zekerheid van bescherming binnen het omgevingsrecht nodig is, en dat het nodig blijft om normen te stellen en deze te handhaven. Het normenstelsel van het huidige omgevingsrecht is van groot belang voor het in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Die kwaliteiten moeten behouden blijven in het normenstelsel van de Omgevingswet en zijn uitvoeringsregelgeving. Tegelijkertijd moet dat nieuwe stelsel beter aansluiten op de opgaven waarvoor de maatschappij gesteld staat. Vooral bij projecten die te maken hebben met samenloop van wettelijke kaders – zoals ruimtelijke ontwikkeling en grotere particuliere initiatieven – leidt het wettelijke stelsel tot knelpunten in de uitvoeringspraktijk. De complexe en versnipperde regelgeving die per sector is geordend leidt tot te weinig overzichtelijkheid, voorspelbaarheid en samenhang. Het versnipperde en ontoegankelijke stelsel leidt er mede toe dat plannen vaak vanuit een specifiek perspectief en vrij geïsoleerd worden ontwikkeld, waarna te laat de belangen van andere partijen en daaraan gekoppelde omgevingsrechtelijke beperkingen aan de orde komen. Ook laat een deel van de regels onvoldoende ruimte voor een lokale belangenafweging of is die ruimte moeilijk ontsloten. Dat kan leiden tot vertraging of suboptimale oplossingen.

[194]
De leden van de fractie van de PvdD vragen naar de reactie van de regering op de vergelijking van het delegatiebeleid in de Omgevingswet met dat in de wetgevingsvoorstellen van de Europese Commissie.

---

59 Waarom een nieuwe Omgevingswet: Schets omgevingsrechtelijke problemen, Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 1, bijlage I.
60 F. de Zeeuw, F. Hobma en R. de Boer, Knelpunten omgevingsrecht voor gemeenten: Case-onderzoek in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling, TU Delft, oktober 2012.

De regering deelt de kwalificatie van deze leden niet dat het delegatiebeleid van de Omgevingswet leidt tot «het wegstoppen» van normen. Integendeel, het wetsvoorstel bevat met de waarborgen van publieksparticipatie en een (zware) voorhangprocedure diverse mogelijkheden om hierover een openbaar debat en maatschappelijke discussie te voeren.

[195]
De leden van de PvdD-fractie vragen waarom niet alle omgevingswaarden en een volledig toetsingskader voor milieubeleid in de wet is opgenomen. De omgeving is één. Daarom is het volgens deze leden naar de burger toe niet te verklaren waarom er enkele waarden wel en andere niet in de wet zijn opgenomen.
Hiervoor is bij de antwoorden op de vragen van de leden van de GroenLinks-fractie [162 en 166] en de ChristenUnie-fractie [184 en 185] al ingegaan op de motieven om omgevingswaarden en toetsingskaders niet op wetsniveau te regelen. De regering is het overigens eens met de opvatting van de leden van de fractie van de PvdD dat de fysieke leefomgeving één is en dat de huidige verschillen in niveau van regulering niet te verklaren zijn. Het stelsel van de Omgevingswet biedt hiervoor dan ook een uniforme regeling op AMvB-niveau.
De leden vragen of het niet opnemen van een volledig toetsingskader voor het milieu, afbreuk doet aan het beschermingsniveau van de leefomgeving. Dat is niet het geval. Het beschermingsniveau wordt bepaald door de inhoud van een regel. De werking (rechtsgevolgen, verbindende kracht, mate van bescherming) van een rechtsregel verschilt niet van het niveau waarop die regel wordt gesteld (wet of AMvB). Zie in dit verband ook het hiervoor genoemde onderzoek van de RUG: *«Dat normstelling bij AMvB de hoofdregel is, hoeft niet te betekenen dat de door de normstelling gewaarborgde kwaliteit van bescherming van de fysieke leefomgeving achteruitgaat. Bij AMvB kunnen immers dezelfde normen worden gesteld die in het huidige omgevingsrecht in de wet in formele zin zijn opgenomen. Een dergelijke norm is juridisch in gelijke mate bindend als de wet»* (blz. 31). Verder vragen deze leden of regeling bij AMvB afbreuk doet aan de democratische besluitvorming over omgevingswaarden en toetsing. Zoals hiervoor is aangegeven is het parlement via een zware voorhangprocedure betrokken bij de totstandkoming van omgevingswaarden. Als het van oordeel is dat een omgevingswaarde bij wet moet worden geregeld, is de regering gehouden om daartoe een wetsvoorstel in te dienen. Het parlement behoudt daarmee de mogelijkheid om als medewetgever te opereren. Daarnaast beschikt het parlement over alle reguliere bevoegdheden tot het uitoefenen van democratische controle. Het is aan beide Kamers om, elk vanuit de eigen rol en positie, hier invulling aan te geven.

[196]
De leden van de PvdD-fractie vragen of het element gezondheid afdoende in het wetvoorstel is opgenomen om burgers te beschermen tegen schadelijke emissies van industriële activiteiten, omdat het huidige omgevingsrecht daarover maar weinig regels bevat. Zij menen dat het voor de intensieve landbouw alleen mogelijk is om grenzen te stellen aan de geurhinder.
De regering is van mening dat het wetsvoorstel een goede basis biedt om de bescherming van de gezondheid ten gevolge van activiteiten, waaronder landbouw- en veeteeltactiviteiten, in de beoogde uitvoeringsregelgeving en eventuele decentrale regelgeving zoals omgevingsplannen en omgevingsverordeningen gestalte te geven. Het voert te ver om op deze plaats uitputtend te beschrijven op welke wijze bestuursorganen de bevoegdheden van de Omgevingswet kunnen aanwenden om de bescherming van de gezondheid gestalte te geven. Wel wijst de regering op artikel 2.1 van het wetsvoorstel, waarin is vastgelegd dat de bestuurs-

organen hun taken en bevoegdheid op grond van de Omgevingswet moeten uitoefenen met het oog op de doelen van de wet, waartoe een veilige en gezonde fysieke leefomgeving behoort. Dat artikel bevat ook een opdracht dat bij de toedeling van functies aan locaties in ieder geval rekening wordt gehouden met het belang van het beschermen van de gezondheid. Bij de uitvoeringsregelgeving zal de regering in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving algemene regels stellen aan activiteiten, waaronder met name milieubelastende activiteiten. Deze gaan uit van het voorkomen of indien, dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk beperken van emissies die de gezondheid of het milieu kunnen belasten. Het spreekt voor zichzelf dat die regels ook betrekking zullen hebben op landbouw- en veeteeltactiviteiten. In het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving zal de regering onder meer nadere regels stellen die betrekking hebben op de toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan. Deze zullen met name strekken om woningen en andere gevoelige objecten en gebieden te beschermen, waarbij de bescherming van de gezondheid en het milieu en de bescherming tegen hinder belangrijke items zijn. De opmerking van de genoemde leden dat het voor bestuursorganen alleen mogelijk is om voor geurhinder grenzen te stellen aan landbouwbedrijven, moet op een misverstand berusten. Onder de Omgevingswet zullen veehouderijen moeten voldoen aan algemene regels die strekken tot het beschermen van verschillende aspecten van het milieu. Verder zullen veel veehouderijen alleen in bedrijf kunnen zijn als daartoe een omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit is verleend. Die vergunning moet alle milieubelastende aspecten omvatten. Via de vergunningplicht is toetsing vooraf en maatwerk gewaarborgd. In het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving zullen de beoordelingsregels voor die omgevingsvergunningen worden vastgelegd.

[197]
De leden van de PvdD-fractie vragen welke bevoegdheden en verplichtingen gemeenten onder de Omgevingswet hebben om hun inwoners te beschermen tegen stankoverlast vanuit veehouderijen. Zij willen weten of gemeenten geen enkele verplichting daartoe hebben en of burgers zich dan ergens op kunnen beroepen.
In antwoord op deze vraag en in vervolg op de vorige vraag kan de regering antwoorden dat in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving regels zullen worden opgenomen over de toedeling van functies aan locaties waarbij de bescherming van voor geurbelasting gevoelige objecten óók een aspect zal zijn. Die regels zullen dienen ter vervanging van de regels die momenteel in de Wet geurhinder en veehouderij zijn opgenomen. Het betekent dat gemeenten deze regels zullen moeten toepassen. Omwonenden kunnen uit de regels van het omgevingsplan vanwege de evenwichtige toedeling van functies afleiden wat hun aanspraken zijn op bescherming tegen de gevolgen van bepaalde activiteiten.

[198]
De leden van de PvdD-fractie vragen verder op welke wijze de Omgevingswet de bescherming van burgers borgt tegen ziektes en schadelijke stoffen, veroorzaakt door veehouderijen. Zij wijzen daarbij onder meer op Q-koorts, zoönoses, de uitstoot van fijnstof en de daarin aanwezige endotoxinen.
Bij de opstelling van de algemene rijksregels, op te nemen in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving, en van de instructieregels en beoordelingsregels voor milieubelastende activiteiten, op te nemen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving, zal de regering zorgvuldig de aspecten betrekken die in de vraag worden geduid. De regering wijst verder op artikel 5.32 van het wetsvoorstel dat bepaalt dat een omgevingsvergunning kan worden geweigerd als sprake is van

bijzondere omstandigheden waardoor het verlenen van de vergunning zou leiden tot ernstige nadelige of mogelijk ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid. Op de wijze van toepassing van dat artikel is de regering reeds ingegaan in het antwoord op de desbetreffende vraag [4] van de leden van de VVD-fractie.
De leden van deze fractie willen ook weten of gemeenten bevoegdheden krijgen om eigen grenzen te stellen aan het aantal dieren in een gebied, om emissienormen te stellen en/of om vergunningen te weigeren voor bepaalde activiteiten en of zij aanvullende normen kunnen stellen als de Europese normen niet afdoende blijken op gemeentelijk of provinciaal niveau.
Ten aanzien van deze vraag merkt de regering op dat het wetsvoorstel en de genoemde voorgenomen AMvB's, waar dat mogelijk is, ruimte bieden om op gemeentelijk niveau afwegingen te maken. De omgevingswetgeving maakt maatwerk mogelijk: kwaliteit op locatie. Om de onevenredig nadelige gevolgen van een activiteit voor de gezondheid of het milieu te voorkomen, heeft het bevoegd gezag de mogelijkheid de emissies en de milieubelasting van activiteiten, waaronder veehouderijen, te reguleren met rechtstreeks werkende regels in het omgevingsplan, algemeen werkende maatwerkregels als uitwerking van de algemene rijksregels, maatwerkvoorschriften voor individuele gevallen, of vergunningvoorschriften. Het houdt in dat gemeenten kunnen sturen op zowel emissies (voorkomen) als op immissies (behoeden). Als dat in een specifiek gebied nodig is, zou een gemeente dus ook grenzen kunnen stellen aan het houden van dieren.

[199]
De leden van de PvdD-fractie geven aan dat de memorie van toelichting als uitgangspunt beschrijft dat bij de herimplementatie van Europese regelgeving «steeds de afweging zal worden gemaakt waar ruimte wordt gelaten aan het decentrale niveau en wat op nationaal niveau zal worden vastgelegd, conform het subsidiariteitsbeginsel». Ze vragen of de regering daarmee afstapt van het behouden van het huidige beschermingsniveau.
De regering kan zich voorstellen dat een spanning ervaren wordt tussen het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau en het uitgangspunt «decentraal, tenzij». Toch zijn deze uitgangspunten niet in strijd met elkaar en in veel gevallen met elkaar te verenigen. De regering vertrouwt erop dat de decentrale bestuursorganen een verstandige belangenafweging maken bij het vaststellen van hun regelgeving en het toepassen van de flexibiliteitsmogelijkheden in het wetsvoorstel. Voor zover onderwerpen nu al worden overgelaten aan decentrale overheden is het beschermingsniveau in het algemeen goed. De regering ziet geen aanleiding om te veronderstellen dat het beschermingsniveau onvoldoende zal zijn bij onderwerpen die het Rijk zal overlaten aan decentrale overheden, of waar meer flexibiliteit wordt geboden. Decentraliseren mag ook naar de mening van de regering niet leiden tot een *«race to the bottom»,* dat wil zeggen maximale vrijheid voor initiatiefnemers en nauwelijks bescherming van burgers. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting (blz. 77) kan het voorkomen van zo'n «race» een reden zijn om te kiezen voor regelgeving op nationaal niveau. Decentralisatie is vooral aan de orde als de locatie waar een activiteit wordt verricht sterk bepalend is voor de gevolgen voor de fysieke leefomgeving en daarmee voor de regels die moeten gelden voor een activiteit. Hierop is nader ingegaan naar aanleiding van een vraag van de leden van de fractie van het CDA over decentralisatie [27]. Ook wordt verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie over flexibiliteitsmogelijkheden [189].

[200]
De leden van de fractie van de PvdD hebben enkele vragen ten aanzien van de rechtsbescherming bij de omgevingsvergunning. Zij menen dat de bezwaartermijn is ingekort tot twee weken en vragen om een toelichting hoe burgers voldoende inspraak- en bezwaarmogelijkheden hebben rondom ingrijpende projecten. Ook vragen zij hoe de regering wil waarborgen dat burgers geen fatale termijnen missen in de vakantieperiodes.
Allereerst merkt de regering op dat de conclusie van deze leden over het inkorten van de bezwaartermijn naar zes weken mogelijk berust op een misverstand. De bezwaar- en beroepstermijn blijft gehandhaafd op zes weken, conform de Awb. Indien belanghebbenden willen dat de inwerkingtreding van een besluit wordt geschorst moeten ze binnen twee weken een verzoek om een voorlopige voorziening indienen. In dat geval heeft dit verzoek automatisch schorsende werking. De reden waarom hiervoor is gekozen en op welke wijze is voorzien in onomkeerbare gevolgen door uitvoering van het besluit, is nader toegelicht in het antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie [56]. De bezwaartermijn van zes weken wordt in het algemeen voldoende geacht om te voorkomen dat burgers termijnen missen in bijvoorbeeld vakantieperiodes. Wanneer belanghebbenden langer afwezig zijn, is het gebruikelijk dat een zaakwaarnemer deze belanghebbenden op de hoogte brengt van een besluit waartegen ze bezwaar of beroep willen instellen. Ook zijn er steeds meer digitale voorzieningen die belanghebbenden attenderen, waardoor belanghebbenden ook op andere wijze dan via de lokale krant, tijdig kennis kunnen nemen van een genomen besluit. In de beantwoording van een vraag van de leden van de D66-fractie [65] is de regering uitgebreid ingegaan op het versterken van participatie bij besluitvorming.

[201]
De leden van de fractie van de PvdD hebben enkele vragen over waarom niet voorzien is in een automatisch schorsende werking voor het projectbesluit. Tevens willen zij weten hoe onomkeerbare schade voor de natuur wordt voorkomen.
In het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van fractie van de GroenLinks heeft de regering aangegeven waarom het instellen van beroep, in lijn met de hoofdregel van de Awb, geen automatisch schorsende werking kent [176]. Het projectbesluit kan wel worden geschorst nadat de voorzieningenrechter daartoe heeft besloten. Omdat het projectbesluit in werking treedt na vier weken is het van belang dat belanghebbenden tijdig beroep in stellen. De regering heeft in het wetsvoorstel waarborgen opgenomen ten aanzien van het vroegtijdig betrekken van omwonenden bij besluiten. Dit is nader toegelicht in antwoord op vragen van de leden van de D66-fractie [65] en de PVV-fractie [91]. Hierdoor zullen besluiten, waaronder een projectbesluit, niet onverwacht komen voor belanghebbenden. Een termijn van vier weken biedt naar het oordeel van de regering belanghebbenden voldoende gelegenheid om tijdig een verzoek om een voorlopige voorziening te vragen. Nadat een verzoek om een voorlopige voorziening is ingediend, zal de voorzieningenrechter de zaak snel behandelen, zo wijst de praktijk uit. Ook neemt de rechter waar nodig contact op met de initiatiefnemer en treft hij zo nodig zelf een voorziening wanneer onomkeerbare gevolgen dreigen. De regering verwijst hiervoor ook naar een vergelijkbare vraag over omgevingsvergunningen van de leden van de fractie van D66 [56].

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

[202]
De leden van de fractie van de SGP vragen naar de relatie tussen het uitgangspunt in de Aanwijzingen voor de regelgeving dat belangrijke normen in de wet zelf thuis horen en het delegatiebeleid van de Omgevingswet. Zij vragen of de veronderstelling juist is dat de regering dergelijke afspraken minder zwaar weegt dan het belang van goed kenbare omgevingsregels.
Vooropgesteld moet worden dat ook binnen het delegatiebeleid van de Omgevingswet uitgangspunt is dat de hoofdelementen bij wet worden geregeld. Dat geldt onder meer voor de (kern)instrumenten, procedures en rechtsbescherming, vergunningplichten en andere normen met belangrijke directe gevolgen voor burgers en bedrijven, zoals gedoogplichten. Voor de inhoudelijke normstelling is uit oogpunt van kenbaarheid en samenhang gekozen voor bundeling op het niveau van een AMvB. In dit verband wordt verwezen naar de beantwoording van de vraag van de leden van de fractie van D66 [46]. Een andere belangrijke reden is dat het daardoor eenvoudiger wordt om tijdig te voldoen aan de verplichting tot implementatie van Europese en internationale regels. Ook in de Aanwijzingen voor de regelgeving (bijvoorbeeld nr. 334) en in het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt het belang daarvan onderkend. Het delegatiebeleid van de Omgevingswet is dan ook gebaseerd op een weging van diverse factoren.

[203]
Voor de beantwoording van de vraag van de leden van de fractie van de SGP over het niveau waarop het beoordelingskader is geregeld, wordt verwezen naar hetgeen hiervoor is opgemerkt naar aanleiding van de vragen van de leden van de GroenLinks-fractie [162 en 166] en de PvdD-fractie [195]. De leden van de SGP-fractie vragen verder naar de verhouding tot de weigeringsgrond in verband met ernstige gezondheidsrisico's, die na amendering in het wetsvoorstel is opgenomen. Het is juist dat bundeling van die weigeringsgrond bij AMvB beter zou aansluiten bij de delegatiesystematiek. Gelet op het feit dat de bepaling uitsluitend betrekking heeft op uitzonderlijke situaties, waarin er sprake is van bijzondere omstandigheden en van (mogelijk) ernstige gevolgen voor de volksgezondheid, zijn de gevolgen voor de inzichtelijkheid voor gebruikers in het merendeel van de vergunningprocedures beperkt. Voor een nadere beschouwing over deze weigeringsgrond wordt verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie [4].

[204]
De leden van de fractie van de SGP beschrijven dat een van de redenen om normen en regels in gedelegeerde regelgeving op te nemen, is dat de regering voldoende flexibiliteit wil hebben om deze normen en regels te wijzigen, onder meer in verband met de implementatie van EU-richtlijnen. De leden van de SGP-fractie vinden dat de gewenste flexibiliteit geen doorslaggevende reden is om af te dingen op parlementaire betrokkenheid. Zij vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om belangrijke normen en regels in de wet zelf op te nemen, en afgeleide, minder belangrijke, normen en regels in de gedelegeerde regelgeving, zodat voor de belangrijke normen en regels parlementaire betrokkenheid gewaarborgd is en voor de afgeleide normen en regels meer flexibiliteit gecreëerd wordt.
In het antwoord op vragen van de leden van diverse fracties is ingegaan op de uitgangspunten voor bundeling van normstelling op AMvB-niveau en de waarborgen voor parlementaire betrokkenheid [onder andere 46, 87, 95, 144, 158, 166, 184 en 195]. Daarbij is niet alleen de aard van de norm van belang. Ook de omzetting van Europese en internationale

regelgeving is een van de redenen voor de keuze voor de bundeling van normstelling op AMvB-niveau. Daarmee wordt de *tijdige* implementatie van die regelgeving beter geborgd. Voor een effectieve parlementaire betrokkenheid is het van belang dat het parlement reeds in de totstandkomingsfase van de Europese of internationale regelgeving betrokken is (bijvoorbeeld ten tijde van het BNC-fiche). Op dat moment kan de inhoud van die ontwerpregelgeving immers nog worden beïnvloed. Wanneer bijvoorbeeld een EU-richtlijn eenmaal is vastgesteld staan daarmee de kaders (en soms ook de normen) vast en is de nationale beleidsruimte van de lidstaat doorgaans beperkt. Uiteraard kan dit per onderwerp verschillen. Bij implementatiewetgeving is voor de parlementaire betrokkenheid dus niet primair de aard of het belang van de norm (belangrijk of een afgeleide norm) doorslaggevend. Het gaat erom waar de internationale regelgever ruimte heeft gelaten voor nationale invulling. Dit is bijvoorbeeld ook een van de redenen dat op dit moment artikel 21.6, zesde lid, van de Wet milieubeheer bepaalt dat strikte implementatie niet bij AMvB, maar bij ministeriële regeling geschiedt. In dat geval strekt de nationale regelgeving immers uitsluitend tot uitvoering van de internationale verplichtingen. Gezien het belang van samenhang en toegankelijkheid is die bepaling niet in de Omgevingswet opgenomen. Het stelsel van de Omgevingswet maakt geen onderscheid naar herkomst van een norm (nationaal of internationaal), maar bundelt deze zo veel mogelijk op hetzelfde niveau.

[205]
De leden van de fractie van de SGP stellen enkele vragen over de zware voorhangprocedure die bij amendement in het voorstel voor de Omgevingswet is opgenomen. Deze leden hebben de indruk dat deze voorhangprocedure afwijkt van de reguliere voorhangprocedures en horen graag of een voorhangprocedure in deze vorm ook weleens in andere wetgeving is opgenomen.
Het klopt dat deze zware voorhangprocedure voor omgevingswaarden afwijkt van de reguliere voorhangprocedure. De reguliere voorhangprocedure die in veel bestaande omgevingsrechtelijke wetten is opgenomen, is verankerd in artikel 23.5, eerste lid, van het wetsvoorstel. De zware voorhangprocedure geldt voor omgevingswaarden en vertoont overeenkomsten met de procedure voor milieukwaliteitseisen die in artikel 21.6, vijfde lid, van de Wet milieubeheer is opgenomen. Een belangrijk verschil is dat het moment daarvoor niet na de vaststelling van een AMvB is, maar zoals gebruikelijk in de voorhangprocedure, voor de voordracht. Daarmee wordt recht gedaan aan de vroegtijdige betrokkenheid van en sturing door het parlement. Als het parlement van oordeel is dat een omgevingswaarde bij wet moet worden geregeld, gebeurt dat vroegtijdig in het totstandkomingsproces, zonder een dubbele procedure bij de Afdeling advisering van de Raad van State.

[206]
De leden van de fractie van de SGP stellen nog enkele vragen over de toepassing van de zware voorhangprocedure. Zij vragen in hoeverre de genoemde voorhangprocedure ruimte biedt om onderdelen van een ontwerp-AMvB bij wet vast te stellen, en zo ja, in hoeverre dit in de praktijk haalbaar is.
De zware voorhangprocedure heeft betrekking op omgevingswaarden. Het is mogelijk om van AMvB’s die meerdere onderwerpen regelen alleen de betrokken omgevingswaarde bij wet te regelen en de rest van de AMvB verder in procedure te brengen. Per geval zal bekeken moeten worden wat haalbaar is, mede gelet op de samenhang van de in de betrokken AMvB geregelde onderwerpen.

[207]
De leden van de SGP-fractie vragen of de regering bereid is om alle ontwerp-AMvB's vroegtijdig naar de Kamer te sturen, voor ommekomst van het voorstel voor de Invoeringswet.
De regering is daar zeker toe bereid. In het nader rapport[61] is naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State al aangegeven dat het kabinet ernaar streeft om de ontwerpen van de AMvB's en het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet, gelijktijdig aan de Afdeling voor te leggen. Voor aanbieding zullen de ontwerp-AMvB's voorgehangen worden bij het parlement. De Invoeringswet Omgevingswet zal na advisering door de Afdeling advies van de Raad van State aangeboden worden aan de Tweede Kamer. Het parlement kan zo bij de Invoeringswet Omgevingswet het nieuwe stelsel in samenhang beoordelen en de balans opmaken en zal dus ruim voorafgaand daaraan de AMvB's toegestuurd krijgen in het kader van de voorhangprocedure.

[208]
De leden van de SGP-fractie hechten grote waarde aan het subsidiariteitsbeginsel en vragen of dit beginsel voldoende in de wet verankerd wordt. De leden vrezen dat het principe «decentraal wat kan, centraal wat moet» een papieren werkelijkheid wordt en decentrale overheden in de praktijk overgeleverd zijn aan de willekeur van hogere overheden.
De regering hoopt deze vrees van de leden van de SGP-fractie te kunnen wegnemen. Artikel 2.3 van het wetsvoorstel dwingt het Rijk en de provincies naar het oordeel van de regering namelijk, meer dan onder de huidige wetgeving het geval is, tot een terughoudende inzet van bevoegdheden richting gemeenten en provincies. Onder de Wet ruimtelijke ordening kan volstaan worden met de enkele constatering door de provincies dat provinciale belangen met het oog op een goede ruimtelijke ordening de inzet van een bevoegdheid noodzakelijk maken. Ook het Rijk kan onder de Wet ruimtelijke ordening volstaan met de enkele constatering dat nationale belangen met het oog op een goede ruimtelijke ordening de inzet van een bevoegdheid noodzakelijk maken.
Onder de voorgestelde Omgevingswet kan hiermee echter niet worden volstaan. Artikel 2.3 eist dat de provincies daadwerkelijk motiveren waarom het doelmatig en doeltreffend is om de betreffende bevoegdheid op provinciaal niveau uit te oefenen en eist daarnaast een motivering waarom de gemeentebesturen dat niet doelmatig en doeltreffend zouden kunnen doen. Artikel 2.3 vraagt van het Rijk eenzelfde motivering. Onder de Omgevingswet zal de rechter dan ook niet alleen moeten kijken of er sprake is van een nationaal of provinciaal belang, maar ook moeten toetsen of voldoende recht is gedaan aan de aspecten van doelmatigheid, doeltreffendheid en proportionaliteit/minst belastende interventie. In het antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie is ingegaan op de wijze waarop het beginsel van proportionaliteit en het beginsel van de minst belastende interventie in artikel 2.3 en artikel 2.2, derde lid, zijn vervat [8]. Naar het oordeel van de regering is het subsidiariteitsbeginsel met de gekozen redactie van artikel 2.3 voldoende in het wetsvoorstel verankerd. De regering vreest dan ook geen papieren werkelijkheid waarin de decentrale overheden in de praktijk overgeleverd zijn aan de willekeur van hogere overheden.

[209]
De leden van de SGP-fractie hebben enkele vragen over de implicaties van een recent arrest van het Europese Hof van Justitie inzake de kaderrichtlijn Water voor de programmatische aanpak in het kader van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden horen graag hoe de regering de impact van het genoemde arrest weegt en welke gevolgen het genoemde

[61] Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 37.

arrest heeft voor de beoogde programmatische aanpak. Voor de beantwoording van deze vragen van de leden van de SGP-fractie over de implicaties van dit arrest van het Europese Hof van Justitie wordt verwezen naar de brief aan de Tweede Kamer van 25 november 2015[62]. In deze brief is aangegeven, dat op basis van de Hofuitspraak niet geconcludeerd kan worden dat de Nederlandse programmatische aanpak in strijd is met de kaderrichtlijn water en dat de uitleg van het Hof van het begrip «achteruitgang van de toestand» overeenkomt met de uitleg die in Nederland in de nationale wet- en regelgeving is gegeven aan het begrip. Daarnaast heeft de regering aangegeven dat het de rechtspraak op dit punt nauwlettend volgt, alsmede de interpretatie die andere lidstaten aan het arrest geven. De Minister van Infrastructuur en Milieu heeft daartoe ook recent aan de Tweede Kamer de toezegging gedaan om de resultaten van het overleg met haarvakgenoten over dit arrest toe te zenden. Deze resultaten zullen ook aan uw Kamer toegezonden worden.

[210]
De leden van de fractie van de SGP vragen naar de verhouding tussen de Omgevingswet en de voorgenomen wijziging van de Wet dieren. Het bedoelde wetsvoorstel heeft inderdaad raakvlakken met het omgevingsrecht en de Omgevingswet. Bij de behandeling van de Omgevingswet in de Tweede Kamer is dit voorstel door amendementen op een aantal onderdelen gewijzigd, onder andere betreffende de toepassing van het voorzorgbeginsel en de bescherming van de gezondheid. De Staatssecretaris van Economische Zaken heeft bij de begrotingsbehandeling van Economische Zaken, onderdeel Landbouw en Natuur op 2 en 3 december jl. aangegeven te willen bekijken op welke manier het voorgenomen wetsvoorstel Dieraantallen en volksgezondheid meerwaarde heeft boven wat nu, ook na amendering, al geregeld is in de Omgevingswet en hierover de Tweede Kamer begin 2016 te informeren.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

[62] Kamerstukken II 2015/16, 31 710, nr. 44, blz. 8–10.